Uppsala 1978

Ingemar Elander

Det nödvändiga och det önskvärda

En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940-72

ARKIV
AVHANDLINGSSERIE

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548909_0036

Ingemar Elander
Det nödvändiga
och det önskvärda

Ingemar Elander
Det nödvändiga och det önskvärda

En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940—72

Arkiv avhandlingsserie 6

© Ingemar Elander/Arkiv
Gräfisk form Leif Thollander
GL-Tryck i Kristianstad AB
Kristianstad 1978
ISBN 91 85 118 427

Arkiv avhandlingsserie utges av
Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia
Box 16 393, 103 27 Stockholm

Förord

I mitten av sextiotalet levde och arbetade jag några år i Norrland. Jag gjorde också ett tillfälligt besök där hösten 1969, i slutet av det årtionde då utflyttningen från landsdelen slagit alla rekord. Från detta tillfälle minns jag särskilt en kvinna i Boden. Hon satt med sina två barn i en nybyggd villa och väntade på maken. Han skulle snart komma på ett av sina månatliga besök från arbetsplatsen någonstans i södra Sverige. Troligen måste de snart låta Ams lösa in villan. Samtidigt befann sig riksdagens statsutskott på snabb genomresa i länet. Riksdagsmännen sammanträffade med oroliga kommunalmän och besökte industrier som fått lokaliseringsstöd. Men de hann också med en middag på hotell Laponia i Arvidsjaur. Med höjda vinglas sjöng de: »Det var i vår ungdoms fagraste vår, vi drack varandra till och vi sade gutår». (Av en speciell anledning råkar jag äga en bandinspelning från detta tillfälle). Vad väntade sig människorna i Norrbotten av besöket från sina företrädare i riksdagen? Ett vanligt svar var det som gavs av arbetaren vid spånplattefabriken i Jokkmokk. Han skakade på huvudet: »Dom bara utreder och utreder». Ur minnesbilder som dessa väcktes tanken på att noga kartlägga hur »dom däruppe» förhållit sig till den väldiga befolkningsomflyttningen efter kriget.

Föreliggande arbete har växt fram under återkommande diskussioner i en studiegrupp bestående av kamrater med anknytning till statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet: Stefan Björklund, Mats Dahlkvist, Sven Eliaeson, Erik Furumark, Stig Arne Nohrstedt, Hans Erik Olsson, Anders Sjöholm och Björn Söderfeldt. Vi har kontinuerligt skärskådat varandras arbetspapper och utkast av olika slag. Nya idéer har väckts, ogräs har rensats bort och preciseringar har framtvingats. Mina kamraters uppmuntran och kritik har varit en ovärderlig sporre i arbetet.

Vid finputsningen av manuskriptet har Bernt Kennerström gjort värdefulla påpekanden. För språkgranskningen av den engelska sammanfattningen svarar David Chettle. Till dem och andra som på olika sätt medverkat i arbetet riktar jag ett varmt tack.

Örebro i april 1978

I E

1. Inledning

»En betydande befolkningsomflyttning är nödvändig även i framtiden om det skall bli möjligt att trygga fortsatt snabbt ekonomiskt framåtskridande och balans på arbetsmarknaden. Detta är både i samhällets och de enskilda människornas intresse».
(Statsrådet och chefen för inrikesdepartementet Rune Johansson, prop. 1969:1, bil. 13, s. 146)

»Aldrig mer, aldrig mer, aldrig mer
Det finns ingen som kan ändra det som sker»
(Hootenanny Singers, »Svensktoppen», Sveriges Radio, sommaren 1971; text Stikkan Anderson)

1.1. Den ojämna regionala utvecklingen

Landsbygdens avfolkning, utflyttningen från Norrland och storstadstillväxten är starkt framträdande drag i den svenska samhällsutvecklingen efter kriget. De tre företeelserna är alla tecken på vad man kan kalla ojämn regional utveckling. Syftet med föreliggande undersökning är inte att ge en beskrivning och analys av dessa företeelser som sådana. I stället koncentreras uppmärksamheten till det sätt varpå de svenska politikerna, i första hand regeringspartiet under den studerade tidsperioden, socialdemokraterna (SAP), valt att definiera de regionala problemen. Några inledande påpekanden om den faktiska regionala utvecklingen skall jag dock göra.

Det har framhållits som ett särdrag för industrialiseringen i Sverige att den i motsats till i t.ex. England ej medförde urbanisering och storstadskoncentration. I stället ledde den till framväxten av »små utspridda lokalsamhällen» i nära anslutning till råvarorna järn och skog.[1] Men den utspridda industrilokaliseringen ersattes så småningom av en mer koncentrerad. I en 1941 daterad studie av förhållandet mellan befolkningsrörelser och industrialisering ges följande mer precisa omdöme om denna tendens.[2]

»Tendensen till hopgyttring var det mest framträdande draget i den omgruppering av industrier som ägde rum under 1800-talets andra hälft. Denna tendens var inte bara riktad mot städerna i allmänhet utan gynnade några städer mer än andra. Industrien blev mer och mer koncentrerad till ett fåtal stora städer som hade goda kommunikationsmöjligheter med främmande länder: Göteborg, Malmö och i synnerhet Stockholm».

Att landets befolkning under 1900-talet omfördelats till storstadslänen framgår av följande tabell.

Tabell 1.

Storstadslänens andel av rikets befolkning i procent av totalbefolkningen	1910	1940	1970
AB + M + O	25	29,7	35,5
Övriga landet	75	70,3	64,5

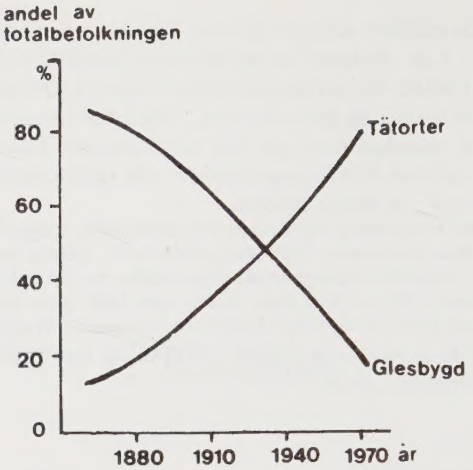
Källa: Näslund, Manfred & Persson, Sven, *Regionalpolitik i går i dag i morgon,* Stockholm 1972, s. 186.

Som närmare utreds i kapitel 10 kan inte den i tabellen illustrerade utvecklingen förklaras genom en enkel hänvisning till industrisysselsättningens relativa fördelning. Sambandet befolkningsutveckling – industrisysselsättning är mer komplicerat, särskilt vad gäller tiden efter andra världskriget.

Industrialiseringen har i Sverige liksom i andra länder åtföljts av en sysselsättningsminskning inom jordbruket. Fr.o.m. andra världskriget intill mitten av sextiotalet lämnade 20 000 årsarbetare per år denna näringsgren. Det var en utveckling helt i linje med jordbrukspolitikens syfte. Större delen av de minsta jordbruken skulle rationaliseras bort. [3] Till jordbruksrationaliseringens politiskt smidiga förlopp torde det faktum ha bidragit att det var en bondeförbundare som under femtiotalets koalitionsår bar ansvaret för dess verkställighet. Något organiserat motstånd mot avvecklingen av småjordbruk har knappast förekommit bland de berörda jordbrukarna.[4]

Sysselsättningsomflyttningen från jordbruk till industri och s.k. service har samtidigt inneburit en förskjutning av befolkningen från landsbygd, eller glesbygd som är den officiella benämningen, till tätort. Folkmängdens fördelning på tätorter och glesbygd 1860-1970 framgår av vidstående figur.

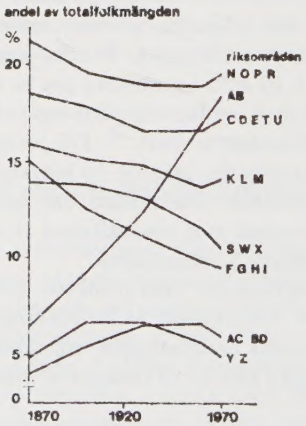
Figur 1



Källa: *Samhällsplanering i Sverige. Regionalpolitisk planering. Fysisk riksplanering. Regnal trafikplanering. Ett bakgrundsmaterial från arbetsmarknads-, bostads- och kommunikationsdepartementen,* Tiden-Barnängen 1974, s. 22.

Mellan 1950 och 1970 ökade invånarantalet i tätorterna med 2 miljoner samtidigt som det i glesbygden minskade med 900 000. Det innebär att nästan 4 av 5 svenskar numera bor i tätorter.[5] Att de tre storstadslänens andel av totalbefolkningen stadigt ökat fram till 1970 har redan framhållits. Nedanstående figur visar befolkningsutvecklingen för olika »riksområden» under tiden 1870-1970.

Figur 2



Källa: samma som i fig. 1, s. 23

Lägg märke till den brant fallande kurvan för Jämtlands (Z) och Väster-Norrlands (Y) län fr.o.m. trettiotalet. I Västerbottens (AC) och Norrbottens (BD) län kompenserades utflyttningen under efterkrigstiden länge av relativt höga födelsetal. Under sextiotalet inträffar emellertid vad Manfred Näslund och Sven Persson i en bok kallar »det stora raset» och vars innebörd belyses mer detaljerat i inledningsavsnittet till kapitel 7. Tillsammans med Värmlands (S), Gävleborgs (X) och Kopparbergs (W) län utgör de fyra nyss nämnda länen vad som brukar kallas »skogslänen». Samtliga dessa läns andel av totalbefolkningen uppvisar under efterkrigstiden en klart vikande tendens. Även det område som motsvaras av landskapet Småland samt Gotland (F, G, H, I) präglas av en fallande kurva, som faktiskt kännetecknar hela den tidsperiod som figuren täcker in. Den här beskrivna omfördelningen av befolkningen mellan olika landsdelar har också sin motsvarighet *inom* län och kommuner. Befolkningen har där i allmänhet koncentrerats till de tätorter som redan vid tidsperiodens början var relativt stora. [6]

Den här skisserade bilden skulle givetvis kunna preciseras i en rad olika avseenden och kompletteras med data för sysselsättningsgrad, arbetslöshet, löner, vinster, läkartäthet, åldersfördelning m.m Inte minst viktiga är i detta sammanhang de regionala variationerna i sysselsättningsgrad och arbetslöshet. Västerbottens och Norrbottens län respektive storstadslänen utgör ytterpunkterna på en skala, som mäter dessa båda företeelser.[7]

Jag skall dock nöja mig med denna korta bakgrundsteckning och hänvisar för en mer detaljerad bild till de på tabeller och siffror överflödande statliga utredningarna under sjuttiotalet. [8] Min undersökning kommer nämligen att koncentreras till *politikernas uppfattning* om den ojämna regionala utvecklingen i stort och dess orsaker samt de allmänna regionala målen. Därvid räcker det att som bakgrund känna till huvuddragen i den regionala utvecklingen. På enstaka punkter kommer dock politikernas föreställningar att direkt ställas mot den faktiska utvecklingen. Det gäller särskilt kapitel 10, där vissa iögonfallande drag i den regionala utvecklingen under efterkrigstiden får bidra till att kasta ett ljus över aktörernas föreställningar.

Det är inte bara i Sverige som den ojämna regionala utvecklingen gett sig till känna. I alla kapitalistiska[9] länder finns regionala problem, som översiktligt brukar anges i termer som »nord-syd-problemet», »regional dualism» och »inre kolonier».[10] Vid den ena polen kan man nämna områden som de skotska högländerna, bergsområdena i västra Österrike och Schweiz, det italienska Mezzogiorno, Campine i Belgien, delar av västra Frankrike och sydstaterna i USA. Vid den andra polen finns t.ex. London- och Parisområdena, Randstadt i västra Holland, Köpenhamn eller stadscentra i många nordamerikanska städer.[11] Områdena vid respektive pol skiljer sig markant med avseende på sådana företeelser som inkomst, inkomstökning per capita, sysselsättningsgrad, arbetslöshet, grad av nettoutflyttning osv.[12]

Bakom alla dess yttringar kan man ana ett lagkomplex av i princip likartad karaktär.[13] Den ojämna regionala utvecklingen är något som regeringarna i kapitalistiska länder ställs inför oberoende av vilken partifärg de har. Om styrkan i det förmodade lagkomplexet vittnar följande citat från Gunnar Myrdal:[14]

»Om utvecklingen får förlöpa ostörd genom marknadsfaktorernas fria spel, så att dessa inte hindras av politiska ingripanden, skulle industriproduktion, handel och bankväsen, försäkringsväsende, sjöfart och nära nog all ekonomisk verksamhet som ger avkastning över genomsnittet – dessutom också vetenskap och konst, litteratur, skolväsende och högre kultur över huvud taget – samlas inom vissa orter och områden så att landet i övrigt mer eller mindre hamnade i ett bakvatten».

Även om man tar hänsyn till de statliga insatser[15] som eventuellt görs för att motverka denna utveckling har nettoresultatet blivit att de ekonomiska aktiviteterna och därmed också befolkningen sammangyttrats i »tillväxtpoler» vars baksida är stagnerande avfolkningsområden .

Inte heller Sverige har således undgått yttringar av den ojämna regionala utvecklingen. Hur har de svenska politikerna reagerat på dessa yttringar under perioden 1940-1972?

1.2. Undersökningens objekt

Undersökningens huvudsyfte kan i ett koncentrat formuleras på följande sätt: *att beskriva och analysera de föreställningar som ligger till grund för den adresserade och sektorövergripande lokaliserings- och regionalpolitiken på nationell nivå.*

Det handlar med andra ord om den sektor av politiken, som skapats med det särskilda syftet att väga in den regionala dimensionen i allmänhet i den statliga politiken. Uttrycket »adresserad» används för att definiera bort vad som brukar kallas den »omedvetna» eller »oavsiktliga» regionalpolitiken.[16] Officiell startpunkt för regionalpolitiken i denna speciella mening är 1952 års beslut om lokaliseringspolitik. Via 1964 års s.k. aktiva lokaliseringspolitik har vi så fr.o.m. 1969 en regionalpolitik. Dessa namnförändringar återspeglar aktörernas skiftande attityder till den regionala utvecklingen och motsvaras också av ett stegvis allt rikare utbud adresserade regionalpolitiska medel. Vid vart och ett av dessa tillfällen har riksdagen antagit vissa allmänna regionalpolitiska mål (observera att jag ofta kommer att tala om regionalpolitik och avledningar av detta ord oavsett aktörernas tidsbundna beteckningar). Det är till dessa mål undersökningen koncentreras.

Centrala föreställningar i SAP:s ideologi

SAP är det parti som ensamt eller i koalition suttit i regeringsställning under den tidsperiod som undersökningen omfattar. En beskrivning och analys av de föreställningar som förts ut genom de centrala statliga organen blir därmed i hög grad också en studie av SAP:s ideologi.[17] Som bakgrund till en framställning av regionalpolitikens ideologiska förutsättningar kan det därför vara lämpligt att peka på några centrala drag i SAP:s ideologi i allmänhet. Detta är möjligt att göra på basis av tidigare forskning i ämnet. Det som nu sägs om SAP:s ideologi gör inte anspråk på att vara uttömmande. Det är en skiss som syftar till

att peka ut vissa centrala föreställningar i partiets ideologi. Den empiriska undersökningen får sedan visa om det är föreställningar, som har någon relevans vad gäller regionalpolitiken. Två reservationer är på sin plats. Den första gäller förekomsten av eventuella motsättningar inom SAP, den andra gäller tidsperspektivet.

När jag talar om SAP:s ideologi underförstås det system av föreställningar, som fått en officiell prägel genom att ingå i motiveringarna bakom propositioner, utskottsutlåtanden etc. Visserligen har SAP varit statsbärande parti under hela den studerade tidsperioden men man bör ändå vara uppmärksam på att det kan finnas skillnader mellan nyss angivna typ av föreställningar och dem som kommer till uttryck i programskrifter, utlåtanden av partistyrelsen, beslut på partikongresser etc. I det förra fallet torde utformningen i högre grad påverkas av hänsynen till kompromisser med andra partier. Den föreliggande undersökningens inriktning på just denna typ av dokument löper risken att underskatta de motsättningar som kan ha funnits i partiet. Så kan man t.ex. inte utesluta möjligheten av ideologiska skiljelinjer mellan de till staten direkt knutna aktörerna (riksdagsmän och statsråd) å ena sidan och de till arbetarklassen i bokstavlig mening hörande aktörerna i fackföreningarna å den andra. Dessutom kan det givetvis ha förekommit skillnader som löpt vertikalt från olika grupper i partiledningen ned till basplanet. Om sådana skillnader funnits borde tecken därpå återfinnas vid den genomgång av protokoll från partikongresserna 1940 t.o.m. 1972 som gjorts. Huvudsyftet i undersökningen är emellertid att fixera de föreställningar, som genom sin närhet till riksdag och regering har något av statsideologins auktoritativa karaktär. Med SAP:s ideologi kommer jag följaktligen att mena vad som mera exakt kanske borde kallas SAP:s statsideologi.

När man försöker fånga något av det grundläggande mönstret i SAP:s ideologi finns det vidare en risk för ett alltför statiskt betraktelsesätt. På grund av förändringar i verkligheten, ideutvecklingen inom partiet och den eventuella förekomsten av partiinterna motsättningar är det rimligt att förvänta sig förändringar i det ideologiska mönstret över tiden. Detta perspektiv fördunklas givetvis i en framställning som på kort utrymme försöker fånga något av vad jag uppfattar som relativt stabila grundföreställningar i SAP:s ideologi. Undersökningen i sig utgör emellertid ett korrektiv mot denna statiska inledningsskiss. Min bild av SAP anknyter i hög grad till den bild av partiet som Mats Dahlkvist givit genom sin uttolkning av Herbert Tingstens och Leif Lewins forskningsresultat.[18]

Med de två här gjorda reservationerna är det så dags att peka ut några centrala föreställningar i SAP:s ideologi.

Sociologen och socialdemokraten Jan Lindhagen menar att SAP under trettiotalet definitivt överger den från produktionen utgående marxistiska mervärdeteorien, som bl.a. utmärks av att den redan i produktionssfären ser ett socialt och inte bara ett tekniskt innehåll.[19] Enligt mervärdeteorien är det just i vad Marx själv kallade »produktionens hemliga verkstad» som klasserna och klassmotsättningarna har sitt ursprung.[20]

Man kan ifrågasätta om SAP någonsin omfattat mervärdeteorien så långt att det ligger någon mening i Lindhagens tes att partiet under trettiotalet överger

densamma. Man kan ju inte överge något som man inte ägt. Entydiga forskningsresultat talar för att SAP i varje fall fr.o.m. trettiotalet inte längre ser som sitt mål att upphäva förhållandet mellan »arbete» och »kapital» utan att skapa en högre och mer jämlik konsumtion. SAP övergår till vad Lindhagen träffande kallar en »konsumtionssocialism».[21]

»Konsumtionssocialismens» teoretiska bas är gränsnytteteorien, den borgerliga nationalekonomins alternativ till mervärdeteorin. Dess utgångspunkt är inte det kapitalistiska produktionsförhållandet mellan arbetare och kapitalister utan den på sociala bestämningar nakne individen och dennes behov. Det är individernas konsumtionsefterfrågan, ytterst den »nytta» konsumenterna tror sig få av en vara, som enligt denna uppfattning bestämmer vilka varor som skall produceras och därmed också var och under vilka villkor produktionen skall ske.[22]

När produktionsprocessen som sådan åberopas framstår den som en teknisk process, där de föregivet jämställda »produktionsfaktorerna» »arbete» och »kapital» kombineras på det sätt som är bäst för lönsamheten och »tillväxten». En sådan kombination av de två »produktionsfaktorerna» antas visserligen följa av den lagbundenhet som ligger i själva produktionsprocessen och genom konkurrensen mellan olika företag. Enligt den socialdemokratiska ideologien krävs emellertid dessutom statliga ingripanden för att denna lagbundenhet skall få fritt utlopp. Ekonomin innehåller nämligen i verkligheten en mängd »tröghetsmoment» som inte förutsatts i den rena teorien.[23]

Följande citat ur Leif Lewins bok *Planhushållningsdebatten* fångar i ett koncentrat hur SAP fr.o.m. trettiotalets första år ser kapitalismen och därmed kapitalförhållandet som en naturlig grundval för partiets politik:[24] »Kärnan i den planhushållningsideologi, som framlades under trettiotalets första år, var ju att det kapitalistiska systemet inte skulle förstöras utan förbättras, reformeras, effektiviseras».

I stället för »planhushållningsideologi» kommer jag att tala om »tillväxtideologi».[25] Däri innefattas för det första ett accepterande av förhållandet mellan de mer eller mindre likvärdiga »produktionsfaktorerna» »arbete» och »kapital» som en naturlig utgångspunkt för all politik. För det andra innefattas också den föreställning, som säger att statliga ingripanden är nödvändiga för att kapitaltillväxten skall utvecklas på ett gynnsamt sätt. För denna statsvänlighet – som förvisso har djupare rötter än trettiotalets krispolitik[26] – har SAP tvingats ta strid mot partierna till höger. Men också dessa har gradvis om än motvilligt kommit att acceptera det allt oundgängligare behovet av statliga ingripanden i ekonomin.

Som tillväxtens drivkrafter framstår i SAP:s ideologi dels den tekniskt mest effektiva kombinationen av »produktionsfaktorer», dels konkurrensen och dels statens åtgärder för att befordra dessa båda drivkrafter. Tillväxtideologiens två förstnämnda komponenter kommer i fortsättningen att kallas teknologisk ideologi respektive konkurrensideologi.[27]

Statsvänligheten har också en sida vänd mot den andra grundstenen i SAP:s ideologi, jämlikhetsideologien. Den är i själva verket en djupt rotad förutsättning för SAP:s ideologi och politik i allmänhet. En iakttagare har träffande ta-

lat om att SAP bär med sig ett »statsromantiskt» arv. Lassalle snarare än Marx är i detta avseende partiets lärofader.[28]

Det icke ifrågasatta förhållandet mellan »arbete» och »kapital» och den därur spirande tillväxtideologien är inget självändamål för SAP. Tillväxten är en grundförutsättning för människornas ökande levnadsstandard i form av kvantitativt mer omfattande individuell och kollektiv konsumtion.[29] Här innebär jämlikhetsideologien eller konsumtionssocialismen en strävan att via budgeten fördela produktionsresultatet mera rättvist. Gränsnytteteorien i dess socialdemokratiska tappning är således inte blind för sociala skillnader i samhället. Dessa skillnader erkänns i cirkulations- eller fördelningssfären men inte i produktionssfären.[30]

Den konsumtionssocialistiska strategin innebär att partiet med hjälp av statlig omfördelning via budgeten försöker minska skillnaderna i konsumtion mellan människor (»ökad jämlikhet»). Jan Lindhagen och Macke Nilsson, båda socialdemokrater, skriver apropå partiets övergång till denna strategi på trettiotalet:[31] »Partiet och arbetarrörelsen syftade uttalat inte längre till att genom och inom sitt handlande omvandla samhället. Det uttalade målet blev i stället att åstadkomma den rättvisa fördelningen av det nuvarande samhällets ökande värden».

För tydlighetens skull bör här tilläggas att denna »rättvisa fördelning» således inte omfattar de värden som förkroppsligas i produktionsmedlen. De senares fördelning förutsätts ske på de villkor som sätts av det grundläggande, icke ifrågasatta förhållandet mellan »arbete» och »kapital». Produktionsmedlens fördelning är med andra ord en intern fråga för »produktionsfaktorn» »kapital», som i verkligheten representeras av en rad olika kapitalägare. Även om inte det grundläggande förhållandet mellan »arbete» och »kapital» som sådant ifrågasätts finns ett utrymme för diskussion om respektive »produktionsfaktors» rättvisa och för fortsatt ekonomisk »tillväxt» mest lämpliga andel (avtalsförhandlingar, inkomstpolitik och annan ekonomisk politik).[32]

Såväl tillväxt- som jämlikhetsideologien fångas väl in i följande citat från förre industriministern Rune Johansson. I stället för jämlikhetsideologi eller konsumtionssocialism talar han om »fördelningssocialism»:[33] » – denna ständiga strävan inom socialdemokratin att förbättra situationen för de eftersatta grupperna. Den är ideologiskt och moraliskt betingad. Men man kan ju – om man så vill – se kallt ekonomiskt på dess konsekvenser: ytterst främjar den produktionen. En idealistiskt inriktad politik som inte inser det angelägna i att vårda sig om näringslivet lär snabbt få se välståndskällorna sina».

De statliga ingripandena har i Sverige liksom i andra kapitalistiska länder kommit att omfatta allt vidare sektorer av samhället. Ingripandena har tagit sikte på att förbättra villkoren för såväl »produktionsfaktorn» »kapital» som »produktionsfaktorn» »arbete». Det statsbärande partiets ansvar för dessa båda »produktionsfaktorerers» reproduktion har gradvis ökat och samtliga statliga utgifter ingriper på ett eller annat sätt i respektive »produktionsfaktors» livsbetingelser. I och med sjuttiotalets arbetsrättsreformer och debatt om löntagarfonder har jämlikhetsideologien också kommit att aktualiseras med avseende på produktionens grundläggande förhållande mellan »arbete» och »kapital».[34]

Enligt SAP-ideologerna befinner sig partiet nu i det tredje steget av en långsiktig strategi för att[35] »så omdana samhället, att bestämmanderätten över produktionen och dess fördelning läggs i hela folkets händer, att medborgarna frigörs från beroende av varje slags maktgrupper utanför deras kontroll och att en på klasser uppbyggd samhällsordning lämnar plats för en gemenskap av på frihetens och likställighetens grund samverkande människor». Den utmålade trestegsstrategin kan lätt tolkas som en förledande efterrationalisering. Ändå är det obestridligt att det under sjuttiotalet förekommit en diskussion inom SAP, där förhållandet mellan »arbete» och »kapital» delvis ifrågasatts. Det kan därför visa sig bli nödvändigt att i en framtid något modifiera den bild som här givits av SAP:s ideologi.

I ett djupare idéhistoriskt perspektiv kan man se jämlikhetsideologien (konsumtionssocialismen, fördelningssocialismen) som ett uttryck för en specifik icke-marxistisk uppfattning av socialismen, nämligen vad bl.a. sociologen Hans Zetterberg kallat »den etiska socialismen».[36] Den hävdar »*naturliga rättigheter* hos människan, till exempel rätten till arbete och eget val av arbete, rätten för de arbetande att få alla sitt arbetets frukter . . . rätten till en hygglig levnadsnivå för alla, rätten till mänskliga relationer i det framväxande stads- och industrisamhället».

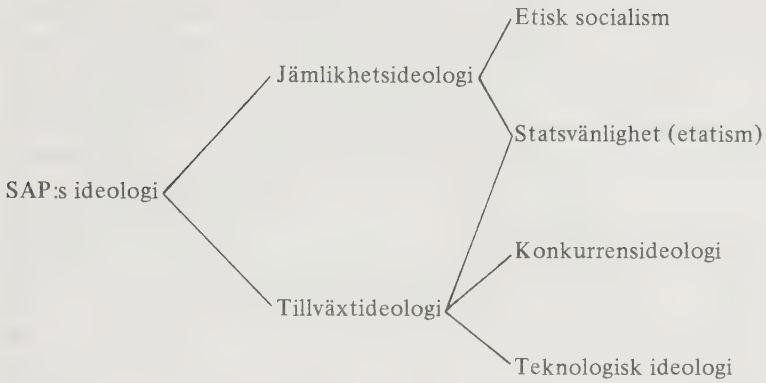
En avgörande förutsättning för att etiken skall kunna ges ett manöverutrymme är just uppfattningen att »tillväxten» skapar ett produktionsöverskott, som det blir det socialdemokratiska partiets huvuduppgift att »rättvist» fördela.[37]

Mats Dahlkvist har visat hur den icke-marxistiska socialdemokratins portalgestalt Eduard Bernstein redan vid sekelskiftet avgränsade sin uppfattning av socialismen från marxismen på ett sätt som gjorde den förvillande lik, ja identisk med liberalismen.[38] Skillnaden mellan socialism och liberalism ligger enligt denna uppfattning inte i synen på kapitalismen som produktionssätt utan i den konsekvens varmed socialismen respektive liberalismen omfattar vissa i grunden gemensamma *värderingar*, med Mats Dahlkvists ord:[39] »Den socialistiska principen om individens frihet är alltså densamma som den liberala, om än i mer fullländad form». Enligt Dahlkvist är det så hos Bernstein att liberalismen och socialismen *sammanfaller* »inte bara till sitt innehåll som bärare av samma samhällsprincip, utan också vad gäller den politiska formen, den klassiskt liberala demokratin».

Den etiska socialismen representerar den högsta abstraktionsgraden i SAP:s ideologi.[40] Det är knappast troligt att man i de dokument som är föremålet för denna undersökning kommer att finna några politisk-filosofiska utläggningar om den etiska socialismens språkliga symboler. Dessa svävar sannolikt i en högre rymd än den som förekommer i propositioner och utskottsutlåtanden.[41]

Sambandet mellan de centrala föreställningar i SAP:s ideologi som här ringats in kan schematiskt framställas på följande sätt:

Figur 3. *Skiss över grundelement i SAP:s ideologi*



Den övergripande bild av SAP:s ideologi som jag här har givit behöver säkert korrigeras, kompletteras och preciseras i fortsatt teoretisk och empirisk forskning. Förhoppningsvis skall den vara till någon hjälp vid sökandet efter de föreställningar som bildar den ideologiska bakgrunden till den adresserade och sektorövergripande regionalpolitiken i Sverige 1940-1972.

I detta sammanhang bör också målet »full sysselsättning» tas med i bilden. I *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram* är det rubriken på den första av tre huvudavdelningar (den andra är »rättvis fördelning och höjd levnadsstandard» och den tredje »större effektivitet och mera demokrati inom näringslivet»).[42] Å ena sidan bidrar målet »full sysselsättning» till kapitaltillväxten: arbetskraften skall ju sättas in där den bäst behövs enligt lönsamhetskriterier. Å andra sidan är det med hjälp av arbetskraftens belöning, lönen, som människornas konsumtionsnivå kan höjas och via statliga ingripanden (skatter, inkomstöverföringar) ges en mer jämlik fördelning.

Vad skulle tillväxt- respektive jämlikhetsideologien komma att få för betydelse för den lokaliseringspolitik som gradvis växte fram som ett svar på den ojämna regionala utveckling, som belysts ovan? Skulle tillväxtideologien leda till att lokaliseringspolitiken underordnades de krav på lokalisering som kapitalintressena krävde? Hur skulle jämlikhetsideologien komma att uttolkas med avseende på den regionala frågan? Skulle den eftersträva att ge människorna i olika regioner jämlikhet i fråga om individuell och kollektiv konsumtion eller skulle den ges en produktionsinriktad innebörd som ställde krav på en lokalisering som innebar »full sysselsättning» inom avgränsade regioner?

1.3. Det nödvändiga och det önskvärda — problemställningarna

Undersökningens huvudsyfte är att besvara följande två frågeställningar.

1. Hur har de socialdemokratiska aktörerna i regering och riksdag uppfattat orsakerna till befolkningens och näringslivets koncentration, deras respektive

förskjutning från land till stad och från en landsdel till en annan?

2. Hur har de regionala målen formulerats och preciserats?

Om man lättar lite på förlåten till den text som ligger framför läsaren kan man konstatera att svaren på frågorna formulerats inom ramen för två extrema positioner. Å ena sidan har det talats om *nödvändigheten* av en geografisk koncentration. Å andra sidan har det sagts vara *önskvärt* med en utspridning av befolkning och näringsliv. Det är detta spänningsfält mellan det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda som motiverar det första ledet i avhandlingens titel: Det nödvändiga och det önskvärda. Undersökningen skall dock inte uteslutande koncentreras till den höga abstraktionsnivå där aktörerna uttrycker sin uppfattning om den ojämna regionala utvecklingens orsaker och om de allmänna regionala målen. Ytterligare en fråga skall ställas till materialet.

3. Vilka styrmedel, om några, har valts för att påverka de privata företagens lokalisering?

Rådgivning, planering, subventioner och etableringskontroll är tänkbara styrmedel, som representerar olika grad av skärpa i förhållande till de lokaliseringskrav som ställs från företrädare för det privata näringslivet. Etableringskontroll, dvs. laglig möjlighet från myndigheternas sida att av regionalpolitiska eller andra skäl förbjuda eller rentav anvisa lokaliseringsort, löper risken att leda till kapitalflykt och företagsnedläggelser.[43] En likartad fråga är kapitalbeskattningen som om den skärptes skulle kunna få konsekvenser av angivet slag.

Nils Elvander drar följande slutsats om de fyra icke-kommunistiska partiernas hållning till kapitalskattefrågan 1970:[44] »Viljan att bevara det bestående ekonomiska systemet utan rubbningar förenar de fyra partierna i en bred intressegemenskap». Kan man säga likadant om de fyra partiernas förhållningssätt till frågan om regionalpolitisk etableringskontroll eller har de regionala önskemålen ansetts så angelägna att åtminstone socialdemokraterna övervunnit sin rädsla för de från kapitalägarnas sida befarade reaktionerna?

Framställningen följer en kronologisk ordning. Därigenom är det möjligt att få en bild av kontinuiteten och de eventuella brotten i det komplex av föreställningar som bildar bakgrund till regionalpolitiken. Strategiska tidpunkter när regionalpolitikens allmänna målsättning officiellt har behandlats i ett sammanhang är 1952 (kapitel 4), 1964 (kapitel 5 och 6) och 1969-1972 (kapitel 7 och 8). I kapitlen 2 och 3 ges en bild av hur lokaliseringsfrågan före 1952 behandlades av utredningar, i riksdagen och av samhällsplanerare. Till innehållet i kapitel 9 återkommer jag strax. I kapitel 10 ställs, som tidigare nämnts, aktörernas föreställningar mot vissa drag i den faktiska regionala utvecklingen under efterkrigstiden.

Det källmaterial som innehåller de relevanta föreställningarna är framförallt propositioner, utskottsutlåtanden och riksdagsbeslut. De föreställningar som bärs fram i detta material har statsideologiens auktoritativa prägel. På grund av SAP:s politiska dominans har jag dessutom undersökt SAP:s och LO:s kongresser samt en del dokument och individuellt författade artiklar med anknytning till dessa båda organisationer. Härigenom har det varit möjligt att ge en viss fördjupning åt de stereotypa budskap som förmedlats genom statsideologiens van-

liga kanaler. Också undersökningen av utredningar på området har tjänat detta fördjupningssyfte.

År 1965 tillsatte regeringen Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU). Därmed förfogar aktörerna över ett organ med det uttalade syftet att tillhandahålla föreställningar och empiriska undersökningar kring det regionala problemet i alla dess former. I kapitel 9 analyseras därför en text där ERU gör anspråk på att ge en bild av den regionala utvecklingens orsaker. Hela det kapitlet ägnas för övrigt dokument, som i ovanligt artikulerad form beskriver den regionala utvecklingen och ger rekommendationer för statens förhållningssätt gentemot densamma.

Ovan ställdes tre frågor till det undersökta materialet. Ett sammanfattande svar på de två första frågorna ges i kapitel 11. Den tredje frågan – vilka styrmedel, om några, som använts för att styra de privata företagens lokalisering får dock ett sammanfattande svar redan i kapitel 10.

2. Lokaliseringsfrågan under fyrtiotalet

I detta kapitel uppmärksammas hur lokaliseringsfrågan i slutet av trettiotalet och början av fyrtiotalet aktualiserades i anslutning till tre problemkomplex. För det första handlar det om landsbygdens avfolkning, för det andra om norrlands- och norrbottensfrågan och för det tredje om arbetslöshetens ojämna fördelning. Storstädernas, särskilt Stor-Stockholms tillväxt, som också diskuterades, ägnas inte någon egen rubrik utan uppmärksammas endast när frågan aktualiseras i anslutning till något av de nyss angivna tre problemkomplexen. Det är först i och med 1952 års riksdagsbeslut som det sker ett officiellt ställningstagande till det som i inledningskapitlet definierats som den adresserade och

sektorövergripande regionalpolitiken. Föreliggande och påföljande kapitel syftar till att ge en kort historisk bakgrund till nämnda riksdagsbeslut, som behandlas i kapitel 4.

2.1 Landsbygdens avfolkning

Den engelske litteraturforskaren Raymond Williams har påpekat att förhållandet stad-land är ett tema som löper genom mänskligheten hela historia. Han ser det rentav som »en av de huvudformer i vilka vi blir medvetna om en central del av vår erfarenhet och samhällets kriser». I tänkandet förekommer stad och land som symboler för materiella förändringsprocesser. Dessa kan till sin innebörd vara mycket olika från en tidpunkt till en annan och de kan värderas på olika sätt av skilda samhällsklasser.[1]

Under perioden 1800-1914 emigrerade 1 miljon människor från den svenska landsbygden till främmande länder samtidigt som 2,5 miljoner människor flyttade till tätorter inom Sverige.[2] När Befolkningskommissionen 1938 publicerade sitt *Betänkande angående 'Landsbygdens avfolkning'* var således inte folkminskningen på landsbyden något nytt fenomen.[3] Jag har valt att låta detta betänkande bilda utgångspunkt för en historisk bakgrundsteckning till den svenska regionalpolitiken.

Om den »naturliga jämvikten» mellan befolkningen i stad och på land

När Gunnar Myrdal i en skrift i slutet av trettiotalet drog upp riktlinjerna för efterkrigstidens jordbrukspolitik betydde jordbrukets nödvändiga krympning samtidigt en flykt från landsbygden.[4] I *Betänkande angående 'Landsbygdens avfolkning'* från 1938 görs däremot en klar skillnad mellan jordbrukets och landsbygdens avfolkning. Visserligen ledde inte betänkandet till någon proposition men det är ändå intressant som ett uttryck för hur man vid denna tidpunkt från officiellt håll såg på »avfolkningsproblemet». I den särskilda delegation som utformade betänkandet ingick representanter för samtliga riksdagspartier utom kommunisterna.[5]

Att »flykten från jordbruket» skulle kunna hejdas tror man inte på. Däremot är man mer optimistisk vad gäller möjligheten att hålla kvar befolkningen på landsbygden. Denna optimism motiveras bl.a. av naturrikedomarnas gynnsamma geografiska fördelning och de goda kommunikationsförutsättningarna. Önskemålet är en

»viss naturlig jämvikt . . . mellan å ena sidan stadsbefolkningen och å andra sidan landsbygdens befolkning /. . ./ Landsbygden bör helst i så stor utsträckning som de ekonomiska förhållandena möjliggöra behålla den där boende befolkningen och landsbygden bör även kunna giva arbete och utkomst åt möjligast stor del av den naturliga folkökningen. Det kan icke vara något allmänt samhälleligt intresse, att stora delar av landsbyden i mer eller mindre hög grad 'avfolkas' genom fortsatt åderlåtning av sitt bästa blod till städerna, och särskilt till storstäderna, med dessas för det uppväxande släktet i så många avseenden mindre gynnsamma levnadsbetingelser.».

Vilka möjligheter anser man då att det finns för att tillgodose detta önskemål? Som en av de viktigaste metoderna att åtminstone dämpa rörelsen från landsbygden nämns skapandet av »nya näringsföretag av industriell och därmed jämställd natur». En viss optimism anses härvid befogad med tanke på att den svenska industriens »dispersion . . . städse betraktats såsom en gynnsam sida i vårt lands ekonomiska struktur».

»Det torde följaktligen vara ej allenast ett landsbygdsintresse men ett riksintresse att främja den industriella utvecklingen även på landsbygden samt att – i den mån koncentrationstendenserna icke av ekonomiska skäl är oundgängligen nödvändiga – så långt sig göra låter tillgodose de skilda landsdelarnas behov av nya utkomstmöjligheter vid sidan av jordbruket».

Att industrierna skall kunna förläggas till landsbygden anses rimligt med hänsyn till faktorer som lägre tomtpriser, lägre levnadsomkostnader och lägre löneläge. De största förhoppningarna knyts härvid till »småindustrin».

I den citerade passusen finns en anmärkningsvärd formulering. En spridning av industrier till landsbygden och olika landsdelar kan ske endast »i den mån koncentrationstendenserna icke av ekonomiska skäl är oundgängligen nödvändiga». Man kan uttyda detta som ett slags helgardering. Det är önskvärt med en utspridning av industrier. Om inte »ekonomiska skäl» sätter stopp för detta så kan också en sådan utspridning äga rum. Men om ekonomiska skäl lägger hinder i vägen får önskemålet om utspridning vika. Motsättningen mellan de eventuellt nödvändiga ekonomiska skälen och det regionalt önskvärda uttrycks dock bara på detta abstrakta sätt. Några entydiga praktisk-politiska slutsatser går inte att utläsa. Det blir inte lättare av att det saknas en diskussion om vilka metoder som skulle kunna tänkas komma till användning för att förmå företag att omlokalisera eller nyetablera på landsbygden.

Att de »ekonomiska skälen» verkligen skulle behöva resa allvarliga hinder för den önskvärda utvecklingen tycks utredarna dock inte tro att döma av den allmänt hållna rekommendationen till förmån för »en positiv svensk landsbygdspolitik på bred bas . . . i ändamål att . . . – så långt det är förenligt med jordbruks- och landsbygdsbefolkningens naturliga och berättigade intressen – i jordbruket och på landsbygden kvarhålla en betydande del av rikets befolkning, till gagn för den svenska befolkningspolitikens kvantitativa och kvalitativa syftemål».[6] Samtidigt som önskvärdheten att motverka landsbygdens avfolkning starkt markeras finns »brasklappar» som skulle kunna legitimera en mindre »landsbygdsvänlig» praktisk politik. Hur ska man t.ex. mer exakt uttyda landsbygdsbefolkningens »naturliga och berättigade intressen»? Vad innebär det att »en betydande del» av befolkningen ska hållas kvar på landsbygden? Vilken är »den naturliga jämvikten» mellan befolkningen i staden och på landsbygden? Hur hög grad av geografisk koncentration är av »ekonomiska skäl . . . oundgängligen nödvändig»?

Med facit i hand vet vi att avfolkningen sedan denna tidpunkt gått mycket långt.[7] Säkert tänkte sig inte upphovsmännen till de nyss citerade formuleringarna att »den naturliga jämvikten» skulle få en så kraftig slagsida till stadsbefolkningens fördel eller att en så hög grad av koncentration skulle bli »oundgängligen nödvändig».

Landsbygdens avfolkning uppmärksammades i en rad riksdagsmotioner på 40-talet. I motionerna, som i regel utmynnade i krav på utredning, heter det t.ex. att man borde »så snart som möjligt hejda den pågående flykten till städerna /vilket är/ ett av de allvarligaste socialpolitiska och ekonomiska problem, som i våra dagar möter i vårt land» (högerpartimotion, 1944),[8] att man borde »befordra en förskjutning av industriell verksamhet, småindustri och hantverk från storstäderna till mindre städer, samhällen och icke minst till den rena landsbygden» (bf-motion, 1944)[9] eller att man skulle åstadkomma »en begränsning, en hämning och dirigering av den nuvarande folkströmmen från landsbygden till tätorterna och särskilt till storstäderna» (folkpartimotion, 1947).[10]

Från kommunistiskt håll pekade man på »den enda möjliga» lösningen, att »flytta ut staden på landsbygden, att decentralisera industrien och övrig sådan verksamhet, som nu är förlagd till städerna, att så att säga lösa upp de stora städerna i mindre delar och sprida ut dem över hela Sveriges land». En förutsättning för detta var att »samhället» ägde »hela industrien».[10]

Även från socialdemokratiskt håll uttrycktes oro över landsbygdens avfolkning. En socialdemokratisk riksdagsman önskade således 1944 »att storstäderna icke få växa alltför mycket, att industrien sprides över större delar av landet, att småindustrin uppmuntras och att man gör allt för att bevara arbetskraften även på landsbygden».[12] I ett interpellationssvar 1946 påstod statsministern, Per Albin Hansson, att regeringen övervägde »möjligheterna att i framtiden i ökad utsträckning förlägga nya företag *till landsbygden* som ett led i strävandena att bereda bättre utkomstmöjligheter för arbetskraften i hemorten och förhindra en alltför stark utflyttning av personer i arbetsför ålder till stora städer och industrisamhällen».[13] (kursiv här).

I sitt remissvar på ovan citerade högermotion menade å andra sidan LO att man inte fick ta för givet att »en ytterligare folkminskning på landsbygden i och för sig skulle vara övervägande skadlig».[14] Vid riksdagsbehandlingen av nämnda motion framhöll en socialdemokrat att avfolkningen »i viss utsträckning är helt enkelt nödvändig och ofrånkomlig» och en annan riksdagsman från samma parti att det var »mycket länge sedan» det väcktes en så »reaktionär» motion. Den socialdemokratiske hemmansägaren och riksdagsmannen Andersson i Löbbo varnade för »jordromantik».[15]

I den socialdemokratiska motionsoffensiven vid slutet av samlingsregeringens ämbetsperiod märks några motioner med direkt anknytning till lokaliseringsfrågan. Perspektivet i dessa är dock vidare än landsbygdens avfolkning och de kommer därför att granskas i avsnitt 2.3. där socialdemokratin och lokaliseringsfrågan behandlas i ett sammanhang.[16]

De flesta motioner som behandlade landsbygdens avfolkning tänkte sig att man genom en mer utspridd industrilokalisering skulle kunna hejda befolkningsströmmen till storstäderna. Det starkaste medel som härvid nämndes var kommunisternas krav på samhälleligt ägande av hela industrien. Detta var enligt dessa själva grundförutsättningen för att man skulle kunna »upphäva motsättningen mellan stad och land».

Värd att uppmärksamma är i detta sammanhang även en bondeförbundsmotion 1946, som inte stod främmande för åtgärder som statlig styrning av industriens lokalisering eller inflyttningsförbud och arbetsförmedlingstvång för anställning i de största städerna. Motionärerna ansåg visserligen ett sådant »ingrepp i näringslivets och de enskilda människornas frihet» vara »mindre tillfredsställande» men »måhända nödvändigt».[17] Reaktionen från ett antal instanser som svarat på utskottsremissen blev häftig. Stadsförbundets styrelse varnade t.ex. för »den starka begränsning av näringsfriheten» som åtgärderna skulle innebära. Inte ens jordbrukets organisationer, vilka med tanke på motionärernas politiska hemvist kunde väntas inta en mer positiv attityd, var entusiastiska. Lantbruksförbundet ansåg sålunda förslagen strida mot »demokratiska principer och rättskänsla». Också utskottsmajoriteten ställde sig kallsinnig till motionens förslag.[18]

Den aktuella motionen kan inte tas som tecken på bondeförbundets officiella ståndpunkt i frågan. Dels var antalet motionärer få och hemmahörande i blott den ena av de två kamrarna och dels finns det opinionsyttringar av helt annat slag hos andra bondeförbundare. Hansson i Skegrie ansåg t.ex. i en riksdagsdebatt 1945 att det var »verklighetsfrämmande» att från centralt håll söka »dirigera» näringslivets lokalisering och i en partimotion från 1947 avvisas uttryckligen alla tvångsmedel.[19]

Om man bortser från kommunisterna och ovan nämnda bondeförbundsmotion från 1946 var de medel som i allmänhet nämndes för att komma till rätta med landsbygdens avfolkning av ett mjukare slag. Det rörde sig om olika former av stöd till jordbruksbefolkningen, subventioner till och samråd med företrädare för industrien samt regional planering.[20] I första hand var det emellertid utredningar som efterlystes. Redan 1944 beslöt riksdagen ge regeringen i uppdrag att utreda problemkomplexet landsbygdens avfolkning.[21] Tre år senare tillsattes Utredningen angående näringslivets lokalisering.[22] Till denna blir det anledning att återkomma i kapitel 4.

2.2. Norrlandsfrågan

Lokaliseringsfrågan aktualiserades också utifrån ett annat problemkomplex, nämligen vad som av olika författare fått beteckningen »nord-syd-problemet»,[23] »underutvecklade-utvecklade regioner»,[24] »regional dualism»[25] eller »inre kolonier».[26] Det handlar här inte i första hand eller i varje fall inte uteslutande om förhållandet mellan näringsgrenar (jordbruk-industri) utan mellan utvecklade och underutvecklade regioner eller landsdelar. Ibland har fenomenet setts som en parallell till den internationella utvecklingen i utvecklade och underutvecklade länder.[27] En författare hävdar t.ex. att »tillväxt» i sin geografiska betydelse »med nödvändighet» är »obalanserad» och att »tillväxtpunkter» och »eftersläpande regioner» därför alltid existerar parallellt och delar upp världen i utvecklade och underutvecklade länder respektive varje land i »progressiva» och »efterblivna» regioner.[28]

I Sverige har den här dimensionen som bekant framförallt uppträtt under

namnet norrlandsproblemet. Landsdelen Norrland, ibland ytterligare preciserad till länet Norrbotten, har härvid mer eller mindre betraktats som en »inre koloni» i förhållande till övriga Sverige. Ett uttalande som tillskrivits Axel Oxenstierna brukar ofta citeras: »I Norrland hava vi inom våra gränser ett Indien blott vi förstår att bruka det».[29]

Ett sätt att illustrera Norrlands situation de senaste årtiondena är att redovisa siffror för landsdelens förlust av invånare genom utflyttning:[30]

1931-40	40 000
1941-50	58 000
1951-60	42 000
1961-70	91 000[30]

Ändå har inte folkmängden påverkats negativt i motsvarande grad beroende på kompenserande födelseöverskott. I början av sextiotalet började dock utflyttningen t.o.m. överskrida det årliga tillskottet av nyfödda med sjunkande folkmängd som resultat.[31] Andra förhållanden som skulle kunna lyftas fram för att illustrera Norrlands läge är t.ex. den i förhållande till övriga Sverige låga industrialiserings- och sysselsättningsgraden och den högre arbetslösheten.[32] Här är dock inte platsen att fördjupa sig i dessa förhållanden. I stället skall blicken vändas mot hur aktörerna i riksdag och regering vid denna tidpunkt definierade problemet.

Ännu en norrlandsutredning

Om Norrland har sin egen historia har också norrlandsutredningarna sin. I en förteckning över statliga utredningar för åren 1904-1945 finner man under uppslagsordet Norrland inte mindre än 37 kommittéer och under de fem norrlandslänen blir motsvarande antal totalt 44.[33] Av dessa kommittéer har tre haft vidsträckta uppdrag omfattande »norrlandsproblem» i allmänhet. Det är 1901 års Norrlandskommitté med uppgift att utreda frågan »huruledes den sjelfeganде jordbrukande befolkningens ställning i Norrland och Dalarne må kunna vidmakthållas och stärkas och jordbrukets utveckling i nämnda landsdelar befrämjas».[34] Det är vidare 1940 års Norrlandsutredning,[35] som utförde en förberedande undersökning för den utredning som skall granskas i detta sammanhang, nämligen 1943 års stora Norrlandsutredning.[36] Initiativet till den sistnämnda utredningen kom från högerpartiet i en motion 1940. Där kräver partiet i första hand stöd till jordbruket i landsdelen, även om också andra insatser diskuteras, t.ex. möjligheten av att bygga upp industrier baserade på skogens avfallsprodukter. Man vill därför att en särskild »norrlandskommission» skall tillsättas.[37]

Riksdagen beslöt om en utredning och den 17/12 1943 kallades inte mindre än 26 utredningsmän för att utreda »norrlandsfrågan». Som ordförande utsågs statssekreteraren i folkhushållningsdepartementet Nils Malmfors. Utredningens arbete resulterade i 10 betänkanden.[39]

I inledningen till slutbetänkandet görs en koncentrerad framställning av hur

problemet uppfattades.[40] Här är det inte jordbruket eller landsbygden som är utgångspunkt utan en hel landsdel.Följdriktigt talar man om den »norrlandspolitik», som måste till för att lösa dess problem. Det är i en »utveckling av näringslivet, som tar till vara arbetskraften och övriga produktionsfaktorer i Norrland» som lösningen av »norrlandsproblemen» står att finna.[41]

Sedan utredningen konstaterat att Norrland har »samma naturliga förutsättningar för utveckling av näringslivet som övriga landsdelar» formuleras målsättningen, att Norrland skall få »tillfälle att arbeta in den eftersläpning, som ännu i vissa hänseenden karakteriserar näringslivet i denna landsdel». Om man kunde förverkliga denna målsättning skulle det vara »en vinst för det samlade nationalhushållet» samtidigt som norrlandsbefolkningens levnadsstandard kunde höjas i nivå med övriga Sveriges utan förlust av arbetskraft söderut. Som ytterligare argument för en sådan målsättning anges ett skäl av »mera *nationell art*», nämligen att Norrland, särskilt övre Norrland »i förhållande till befolkningsnumeränen kraftigt bidragit till folkökningen i vårt land». Slutligen anges också försvarspolitiska och militära skäl för att det i denna landsdel ska finnas en »talrik och väl försörjd befolkning».[42]

Sammanfattningsvis innebär målsättningen, att landsdelen Norrland skall ges möjlighet att utveckla sitt näringsliv så att den kan försörja åtminstone den befolkning den nu har, inberäknat den naturliga folkökningen. »Den norrländska arbetskraften bör inom den egna landsdelen finna försörjningsmöjligheter, likvärdiga med dem som erbjuds i andra landsdelar, och bör sålunda icke behöva utflytta för att få sin arbetskraft utnyttjad till produktivt arbete».[43] Denna målsättning tänkes bli realiserad genom att en mer differentierad industri lokaliseras till landsdelen. Det tror man skall kunna ske med konsekvent tillämpning av lönsamhetskriteriet.[44]

De konkreta åtgärder som nämns utgör sammantaget en katalog över all ekonomisk aktivitet som förekommer i ett samhälle, dvs vad man skulle kunna kalla allmänna produktionsbetingelser i mycket vid mening.[45] Subventioner i form av bidrag utan återbetalningsskyldighet avvisas som metod då de »medföra en osund konkurrens».[46] Frågan om etableringskontroll diskuteras inte alls.[47] Man förespråkar däremot ett samarbete mellan myndigheter och industriintressen, när väl de senare fattat beslut om nedläggning eller driftsinskränkning på en ort.[48] Målsättningen för »norrlandspolitiken» tänkes sålunda bli nådd utan någon form av direkt påverkan från statens sida av lokaliseringsvalen inom den privata industrin. Däremot tänker man sig ett ökat statligt företagande, primärt men ej uteslutande baserat på företagsekonomiska hänsyn.[49]

Den goda tillgången på arbetskraft torde enligt utredningen utgöra en lockelse för industrin. Därigenom skulle »ett primärt önskemål tillgodoses», nämligen att arbetskraften kan sysselsättas på hemorten. Samtidigt får dock inte detta önskemål inkräkta på företagens lönsamhet. Det gäller att vara försiktig så att inte bebyggelse och näringsliv »konserveras». Att »enbart» ta hänsyn till den aktuella bosättningen anses inte »rationellt».[50] I själva verket »kan det förhållandet att den dittillsvarande verksamheten måst nedläggas tyda på att ortens läge är mer eller mindre otjänligt för industriell verksamhet». Det är därför viktigt att inte »lokala intressen så få dominera saneringsåtgärderna i samband med

en industrinedläggelse att arbetskraft bindes vid en ekonomiskt mindre givande och ur försörjningssynpunkt mindre betydelsefull verksamhet enbart för att sysselsättningen inom en viss ort så vitt möjligt skall bibehållas vid sin tidigare omfattning».[51] Mot önskvärdheten av att arbetskraften sugs upp på orten står således en varning för att detta sker på ett sätt som hotar företagens lönsamhet.

Det framgår här klart hur arbetskraften ses som ett objekt för myndigheternas och företagsägarnas (eller deras representanter) beslut. Någon tanke på att de direkt berörda arbetarnas önskemål skulle få spela någon avgörande roll kan man inte finna. Det är dock av »psykologisk betydelse» att ge snabba besked till de avskedade. Vid en nedläggning eller driftsinskränkning gäller sålunda följande regel: »Ett auktoritativt besked om den kommande sysselsättningsmöjligheterna är därför oavsett om detsamma är positivt eller negativt av den största betydelse för saneringens snabba genomförande». Ett dröjsmål leder bara till att arbetarna går och väntar på att få ny anställning på platsen och att de därför blir svårare att flytta till orter, där förutsättningarna för lönsam produktion av kapitalägarna bedöms mer gynnsamma.[52] Det gäller att snabbt »sanera» förhållandena på orter med »överskott på arbetskraft».[53]

En central tanke i Norrlandskommitténs principbetänkande är således att målsättningen (ingen utflyttning från Norrland) är förenlig med lönsamhetskriteriets konsekventa tillämpning i näringslivet. Detta kan synas paradoxalt med tanke på den samtidigt framförda uppfattningen att en driftsnedläggelse i sig ofta är ett tecken på en orts mindre gynnsamma förutsättningar för lönsam produktion. En antydan till lösning av denna paradox kan man finna i en, visserligen outvecklad, föreställning om att omflyttningen skall kunna ske *inom* Norrland. En förutsättning härför vore satsningen på en norrländsk »centralort», som kunde suga till sig »en del av den folkström, som nu drages söderut».[54]

Norrlandskommitténs rad av betänkanden, detaljutredningar, skrivelser m.m. innehåller ett stort antal mer eller mindre precisa förslag med syfte att förbättra betingelserna för det norrländska näringslivet. Många av förslagen bollades emellertid över till andra utredningar, som var sysselsatta med motsvarande problem ur rikssynpunkt, något som utredningsmännen själva fann beklagligt och stående i motsats till »den tankegång, som legat till grund för tillsättandet av norrlandskommittén».[55]

Manfred Näslund, ordförande i 1963 års lokaliseringsutredning, påstår att kommitténs förslag »efter hand i många fall vunnit beaktande» men nämner själv bara ett exempel, nämligen anskaffandet av en ny statsisbrytare genom riksdagsbeslut 1955.[56] Någon utvärdering av vilka förslag som efter hand i någon mån kommit att tillgodoses kan inte göras inom ramen för denna undersökning. Man kan dock konstatera att utredningen på kort sikt inte föranledde några mer dramatiska beslut. Någon övergripande »norrlandspolitik» beslutades aldrig av riksdagen. Målsättningen att ingen skulle behöva flytta från Norrland för att få arbete stannade vid en förhoppning i Norrlandskommitténs principbetänkande.

I den högermotion som närmast föranledde den omfattande utredningen hade framförts reservationen att den tilltänkta »kommissionen» inte skulle »i

sitt förhållande till det enskilda näringslivet tilläggas några kontrollerande uppgifter eller dispositiva befogenheter». Sedan utredningen väl slutförts kan man lugnt konstatera att den i sina förslag inte gett sig in på något som skulle behöva oroa motionärerna. Målsättningen att i Norrland skapa ett näringsliv som kunde hålla kvar befolkningen i landsdelen och ge arbete åt nya generationer skulle kunna nås utan att de privata företagens lokaliseringsval behövde äventyras.

Norrbotten och »det naturliga folköverskottet»

Av de fem norrlandslänen är det Norrbotten som uppvisat de allvarligaste symptomen på regional underutveckling. När utflyttning och arbetslöshet varit hög i Norrland som helhet har det varit särskilt påtagligt i Norrbotten. Det har inte bara funnits ett »norrlandsproblem» utan också ett »norrbottensproblem» [57]

Redan på trettiotalet gjorde staten en rad lokaliseringspolitiska punktinsatser i länet. Domänverkets inköp av sågverken i Seskarö, Båtskärsnäs och Karlsborg 1930-37 samt riksdagsbeslutet 1939 att etablera ett järnverk i Luleå är goda exempel på detta.[58] Men när trots dessa och andra statliga insatser arbetslösheten och utflyttningen antog betydande proportioner jämfört med landet i övrigt restes krav på ytterligare statliga insatser.

Socialdemokraten O.W.Lövgren, ledamot av partistyrelsen, riksdagsman och själv norrbottning skrev 1945 en artikel i *Tiden* med den karakteristiska titeln »Socialiseringsfrågan och Norrbotten». Enligt Lövgren stod det klart att »vägen till full sysselsättning går via statliga kapitalinvesteringar, dvs socialisering. Privatkapitalets inställning är sådan, det har vi otaliga belägg för, att man icke kan hoppas att nå full sysselsättning med dess hjälp».

Orsaken till privatkapitalets ovillighet att satsa i Norrbotten var enligt Lövgren främst rädslan för konkurrens. Hellre vidareförädling av skogsråvara från Norrbotten i mellansverige än konkurrerande skogsindustrier i Norrbotten. Hellre på importerat järn baserad industri i mellan- och södra Sverige än en differentierad förädlingsindustri byggd på egna järnmalmstillgångar i Norrbotten. Så såg enligt Lövgren den privata industrin på saken. Lösningen på »norrbottensproblemet» var därför att staten byggde vidare på sitt redan relativt stora innehav av skog, järnmalm, vatten och transportmedel i länet. En sådan »socialisering» av Norrbotten ansåg han t.o.m. ha stöd av de borgerliga politikerna där. Som grund för det påståendet kunde han peka på en flerpartimotion till 1945 års riksdag undertecknad av riksdagsmän på norrbottensbänken i respektive kammare. I motionen krävdes statliga insatser för att skapa metallurgisk industri i Norrbotten.[59]

Även den statliga Kommissionen för efterkrigsplanering (Myrdalskommissionen) hade förordat en specialutredning av denna fråga.[60] I riksdagens första kammare gav Gunnar Myrdal själv motiven för att frågan hörde till »de angelägnare efterkrigsplaneringsuppgifterna». Motståndare till en specialutredning var några högermän, däribland Gustav Velander, själv ledamot av Norrlandskommitten. Motståndarna uttryckte öppet en rädsla för vad som skulle komma att

hända med den mellansvenska industrien om det uppstod konkurrens från en ny, stor, statssubventionerad industri i Norrbotten, som skulle hjälpa den »utländska konkurrensen att slå ihjäl åtskilliga av de tidigare uppbyggda svenska företagen». En liknande rädsla kom till uttryck i Norrlandskommitténs svar på utskottsremissen.

I första kammaren utföll röstsiffrorna 77-43 (5 avst.) till den norrbottniska motionens fördel. I andra kammaren antogs motionen utan votering. Riksdagen hade därmed beslutat om utredning av möjligheterna att starta en »utvidgad metallurgisk industri» i Norrbotten.[61]

Den officiella socialdemokratiska synen på »norrbottensproblemet» kan studeras i några interpellationssvar och debatter senare under fyrtiotalet. Här uppmärksammas ett av dessa tillfällen.[62] Vid 1949 års höstriksdag svarade statsminister Tage Erlander i första kammaren på interpellantens, kommunisten, Helmer Perssons fråga om vilka åtgärder regeringen övervägde för att bygga ut näringslivet i Norrbotten. Erlander pekade i sitt svar på samrådet mellan staten och den privata industrin, de statliga bidragen till företagarföreningarna, rationaliseringarna i sågverksindustrin som jämnar ut säsongsvariationerna i sysselsättningen, utredningar under utförande på läns- och landstingsnivå samt slutligen på vissa statliga projekt: utbyggnaden av NJA, Harsprånget och Assis anläggningar i Kalix. Interpellanten var dock inte nöjd med svaret utan kritiserade socialdemokratin för att ha accepterat »den svenska storborgerlighetens årtionden gamla generallinje i förhållande till Norrbotten, nämligen att avskaffa arbetslösheten genom att avfolka länet». Han kallade den socialdemokratiska linjen »antidemokratisk» och »reaktionär» och krävde »snabba åtgärder för ett storstilat statligt ingripande i syfte att ytterligare utveckla näringslivet».

Kammarens andre vice talman, socialdemokraten Harald Åkerberg ingrep nu och hävdade att det inte alls var »odemokratiskt» att flytta folk. I Norrbotten fanns »geografiska och klimatiska» hinder för ett differentierat näringsliv och det kunde inte kapitalismen lastas för. Enligt Åkerberg fanns det »ett naturligt folköverskott, som måste flyttas över på annan håll» och han varnade för att inrikta »all kraft på att till varje pris behålla den arbetskraft som där fanns. Det måste vara en naturlig utveckling att arbetskraften inom landet placeras där den lämpligast kan och bör placeras».

Även statsministern reagerade häftigt på Helmer Perssons angrepp men argumenterade för sitt partis och regeringens linje på ett annorlunda sätt än Åkerberg. Han framhöll att det endast var genom redan gjorda statliga insatser som situationen inte var ännu värre. Det var inte så att det privata näringslivet »alltid finner den ur sysselsättningssynpunkt lämpliga placeringen av industriella företag på olika håll i landet». Erlander slog också fast att man inte kan »utelämna en landsdel, som man är övertygad om har stora förutsättningar till fortsatt utveckling, åt en avfolkning, som skulle kunna bli ödesdiger».

2.3. Socialdemokratin och arbetslöshetens ojämna fördelning

Socialdemokratins inställning till »landsbygdens avfolkning» och »norrlands-»

respektive »norrbottensproblemen» har hittills belysts i utredningar, interpellationssvar, motioner och riksdagsdebatt. Men det bör också noteras, att det är sakområden, som föga uppmärksammades på partikongresserna 1940-1952.[63] Det sakområde som kanske mer än något annat stod i blickpunkten för socialdemokratin vid krigsslutet är i stället arbetsmarknadssituationen. Den utmärktes vid denna tidpunkt av en allmänt hög efterfrågan på arbetskraft i kombination med lokala arbetslöshetsöar i branscher och regioner.[64] Det är känt att socialdemokratin redan nu intog en starkt positiv hållning till arbetskraftens rörlighet.[65] Men hur såg partiet på denna i förhållande till möjligheten att styra företagens lokalisering? För att besvara frågan krävs en analys av ett material, som ur många andra aspekter redan hunnit bli väl genomanalyserat. Jag tänker då i första hand på *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram* och Myrdalskommissionens betänkanden.

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram

I *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram*,[66] som antogs 1944, konstateras under rubriken »Full sysselsättning» att omställningen till fredsproduktion kommer att leda till en ojämn efterfrågan på arbetskraft. Den skall inte motverkas genom att industrin påverkas i riktning mot områden, där det finns gott om arbetskraft. I stället skall staten underlätta en »önskvärd rörlighet på arbetsmarknaden». Det skall ske med hjälp av en väl utbyggd arbetsförmedling, omskolningskurser och flyttningsbidrag. Investeringarnas fördelning i tiden skall man försöka styra i konjunkturstabiliserande och säsongutjämnande syfte. Däremot nämns ingenting om investeringarnas geografiska fördelning.

I motiveringarna återkommer samma synpunkter fast mera utförligt. Den viktigaste uppgiften är att »hålla det ordinarie näringslivet i gång», varav följer uppgiften att »bevara» och »öka» arbetskraftens rörlighet, vilket skall ske med metoder som nyss nämnts, utbyggd arbetsförmedling etc. Men dessutom antyds verkligen vissa lokaliseringspolitiska insatser. Sedan programmet slagit fast att det förutom »en generalplan för investeringarna i samhället» också behövs regionplaner baserade på »befolkningens och näringslivets sannolika utveckling på längre sikt», fortsätter det:

»När företagen flyttar från en ort till en annan, bör avgörandet härom träffas även från andra synpunkter än räntabiliteten. En sådan förflyttning kan vara ett led i en effektivitetsbefrämjande driftskoncentration. Och det är ett syfte, som kan vara värt att befrämja; i många fall kan det behövas samhälleliga initiativ för att smärre driftsenheter i raskare takt skall ersättas av ekonomiskt mera effektiva storföretag. Men den ekonomiska vinsten av varje driftskoncentration måste alltid vägas mot de utgifter, som samhället måste ikläda sig för att den arbetskraft, som eventuellt blir utan sysselsättning, skall kunna finna sysselsättning på annat håll».

Här ställs de två alternativa kriterierna för lokalisering av industriföretag mot varandra: å ena sidan företagens egna vinstkalkyler, som är godtagbara, ja värda att uppmuntra i den mån de är »ett led i en effektivitetsbefrämjande driftskoncentration», å andra sidan en samhällelig kalkyl, som också innefattar

utgifter, som ej belastar det enskilda företaget. I denna motsättning fångas något av lokaliseringspolitikens grundläggande dilemma. Hur stort blir utrymmet för de samhällsekonomiska övervägandena, om man i första hand respekterar företagslokaliseringar gjorda i syfte att åstadkomma »effektivitetsbefrämjande driftskoncentration»? Ligger det inte närmast till hands att företagen på egen hand får demonstrera de rätta lokaliseringsbesluten? Det är i varje fall en misstanke som tränger sig på så länge inte »samhället» visar det närmre innehållet i sin kalkyl.

Programmet innehåller inga uttryckliga ställningstaganden till förmån/nackdel för landsbygdens respektive Norrlands eller Norrbottens industrialisering eller storstädernas fortsatta expansion. En negativ hållning till påverkan av företagens lokalisering kan utläsas av att man energiskt framhäver det positiva i arbetskraftens rörlighet och företagens driftskoncentration. Å andra sidan skulle talet om regionplaner och avvägningen mot samhälleliga utgifter kunna tänkas ge utrymme för en politik mer inriktad på att styra företagen.

I vilket fall som helst är det tydligt att det finns en ambition att vilja planera utvecklingen av näringslivet. Men ett aldrig så energiskt pläderande för planering säger ju inte hur planerna och den på grundval av dessa förda politiken konkret skall se ut. Hur skall i den praktiska politiken avvägningen ske mellan å ena sidan företagsekonomisk effektivitet och å den andra någon sorts samhällelig kalkyl? I hopp om att få den frågan besvarad riktas nu uppmärksamheten mot Kommissionen för efterkrigsplanering, den s.k. Myrdalskommissionen. Enligt Leif Lewin kan denna med »lätt överdrift» sägas ha fungerat som en »skuggregering» till samlingsregeringen.[67]

Myrdalskommissionen

I ett särskilt betänkande om arbetsmarknadspolitiken föreslås mer detaljerade åtgärder för att öka arbetskraftens rörlighet än vad som tidigare gjorts i något sammanhang.[68] Att det är arbetskraften som ska anpassa sig till företagen och inte tvärtom framhålls som något självklart. Att uteslutande tillgripa rörlighetsinriktade åtgärder antas dock inte leda till »fullständig anpassning» på arbetsmarknaden. Den relativa övervikten av äldre arbetskraft i vissa områden innebär nämligen »tröghetshinder» som kanske inte helt kan undanröjas. Här finns ett visst utrymme för påverkan av företagens lokalisering. Vid tillfällig arbetslöshet kan det t.ex. »icke sällan» vara »ur samhällsekonomisk synpunkt mera lämpligt att låta de arbetslösa stanna på platsen och ge dem korttidsarbete, tillfälliga arbetsuppgifter eller tillräckliga arbetslöshetsunderstöd, än att genom olika åtgärder söka inpassa dem på andra håll i näringslivet med påföljd, att vederbörande industri står utanför en värdefull yrkesutbildad arbetarstam när den får tillfälle att sätta igång produktionen».

Men även i orter med stadigvarande sysselsättningsproblem kan en påverkan av näringslivets lokalisering vara påkallad. Denna önskan är dock mycket allmänt hållen. Någon diskussion av vilka åtgärder som kan tänkas komma till användning i detta syfte sker inte. Man *tror* att företagen i ökad utsträckning

kommer att ta hänsyn till var arbetskraften är lokaliserad. Man hänvisar till statliga och kommunala arbeten, som delvis sägs fylla funktionen av »antisäsong-» och »antikonjunkturindustrier» men varnar för kommunernas lockbeten i form av billig tomtmark m.m., vilket kan leda till olämplig lokalisering. Man efterlyser bättre planmässig samverkan mellan »enskilda, statliga och kommunala krafter» och framhåller behovet av ekonomisk-statistiska utredningar rörande folkmängdens och arbetskrafttillgångens lokala utvecklingstendenser som bakgrund till arbetsmarknadsorganens rådgivningsverksamhet i lokaliseringsfrågor.

Det måste understrykas, att diskussionen om näringslivets lokalisering förs på i stort sett en enda sida i betänkandet och att inget av de sju slutliga yrkandena går i riktning mot att påverka företagens lokalisering. Det är uteslutande åtgärder med syfte att öka arbetskraftens rörlighet som konkretiseras.

I ett annat av Myrdalskommissionens betänkanden sägs att staten skall förse företagen med »ändamålsenliga upplysningar om de faktiska förhållandena», vidare omnämns, utan närmre precisering, »olika former av stimulanser» och dels slutligen metoder liknande dem som föreslagits för påverkan av investeringarnas fördelning i tiden. Ett exempel på den sistnämnda styrformen nämns, nämligen byggnadstillståndslagen, vilken skall beröras närmare i kapitel 4. För att metoder av denna typ »i vissa fall» skall kunna tillämpas i lokaliseringspolitiskt syfte, så måste det vara möjligt med hänsyn till »de tekniskt-ekonomiska förutsättningarna» och »näringslivets effektivitet», två villkor som inte närmre preciseras.[69]

Efterlyses: »en mera planmässig dirigering av industriens lokala fördelning»

Året efter tillkomsten av *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram,* dvs. 1945, inlämnades tre socialdemokratiska riksdagsmotioner med anknytning till lokaliseringen av industriföretag.[70] Två av dessa skall uppmärksammas i detta avsnitt.

I den ena krävs en utredning »angående statens medverkan i syfte att åstadkomma en . . . mera rationell fördelning av industrien på olika orter och landsdelar».[71] Man hänvisar till att Myrdalskommissionen inte avgett några förslag att styra industrins lokalisering, och att enligt befolkningssiffrorna från 1944/45 en ytterligare befolkningstillväxt ägt rum i större städer och industrisamhällen som en följd av att industrin »i stor utsträckning koncentrerats till dessa orter». Många kommuner har därmed ställts inför stora ekonomiska och sociala problem. Slutsatsen blir: »En mera planmässig dirigering av industriens lokala fördelning erfordras säkerligen för att råda bot på dessa missförhållanden». Någon precisering av målet för denna »dirigering» eller med vilka medel den skall ske görs emellertid inte. Statsutskottet och riksdagsmajoriteten ansåg det emellertid inte aktuellt med något konkret ställningstagande för eller emot »dirigering» av företag.[72] I den brett upplagda och principiellt viktiga markpolitiska motionen 1945 II:449 med Torsten Nilsson som det första av tolv namn, ligger tyngdpunkten visserligen på markpolitik och stadsplanering, närmare bestämt ägandeförhållandenas lämpliga utformning inom ett givet

område, men det finns också en direkt hänvisning till frågan om industrins lokalisering. Motionärerna vänder sig mot såväl bebyggelsens »uppsplittring i småorter eller överdrivna kringspridning på landsbygden» som mot »koncentration i alltför stora städer». »Alltför små tätorter lida brist på gemenskapsanläggningar från vatten och avlopp m.m. till kulturella institutioner. De stora städerna kännetecknas av stora avstånd mellan å ena sidan bostäder, å andra sidan arbetsplatser, kultur- och fritidsinstitutioner. Trafikkaos, folkmassor, förlust av pengar och tid, torftig fritidsanvändning, individens isolering och rotlöshet är resultatet». Någon närmare precisering av ortens lämpliga storlek eller befolkningsfördelningen i landet görs inte och inte heller sägs något om hur en styrning av företagslokaliseringen skall gå till.[73]

I utskottsutlåtandet[74] över den markpolitiska motionen heter det bl.a. att man bör eftersträva »en så jämn fördelning av industrin som möjligt». Det kan dock *inte* bli fråga om att »staten skall söka dirigera industrier till orter, där de ekonomiska förutsättningarna för industriell drift saknas». Utskottet menar uppenbarligen att det »i många fall» när ett företag ska välja lokaliseringsort finns flera ur företagsekonomisk synpunkt likvärdiga alternativ. I sådana fall, men inte annars, bör samhälleliga prioriteringar få fälla utslaget.

2.4. Ett grundläggande föreställningsmönster

I de dokument som undersökts i detta kapitel framträder ett likartat föreställningsmönster. Aktörerna uttrycker sig hypotetiskt ungefär på följande sätt: Om de privata företagen för att fortleva behöver koncentrera sin produktion geografiskt, måste vi respektera detta. Följaktligen uttrycks å ena sidan radikala målsättningar för befolkningsutvecklingen på landsbygden, i Norrland eller på orter som drabbats av industrinedläggningar, samtidigt som man å andra sidan betonar att målsättningarna inte får inkräkta på företagsekonomiskt motiverade val av lokaliseringsort. Man är därmed helgarderad och föregriper en eventuell kritik, som skulle kunna skjuta in sig på antingen att landsbygdens, Norrlands eller de drabbade orternas önskemål inte tillgodosetts eller att den företagsekonomiska effektiviteten hotas. På en hög, praktiskt politiskt icke förpliktande ambitionsnivå skulle man kunna svara på angrepp från båda dessa utgångspunkter.

Den enda styrningsform som förespråkas är, bortsett från enstaka motioner, »samråd» mellan dem som representerar företagen respektive »samhället». Det är helt i linje med det grundläggande föreställningsmönstret. Om det inte är så att företagen behöver koncentreras borde ju »samråd» vara ett tillräckligt starkt medel för att få företagsledningarna att gå med på »samhällets» lokaliseringsönskemål; det kan ju inte spela så stor roll vart företagets produktionsenheter förläggs om det ur snävt företagsekonomiska bedömningar går på ett ut! Å andra sidan: är det verkligen nödvändigt med koncentration så vore det ju högst betänkligt att försöka hindra denna med en olämplig styrning av företagens lokalisering. Ett hypotetiskt förhållningssätt av detta slag underlättas av att något operationellt mål aldrig förankras genom beslut i riksdagen. Att arbetskraften

i Norrland skall få »produktivt arbete» inom landsdelen formuleras t.ex. som en målsättning endast i Norrlandskommitténs principbetänkande. Motsättningen mellan önskemålen om utspridd respektive lönsam lokalisering uttrycks på ett sätt som lämnar avsevärt utrymme för en eventuell tillämpare.

En iakttagare har påstått att det under fyrtiotalet var »en allmän uppfattning» att företagen borde lokaliseras till landsbygden.[75] I den mån detta omdöme avser representanter för riksdag och regering är det en tvetydig sanning. Här har visats att önskemålen om lokalisering på landsbygden, i Norrland eller i Norrbotten kringgärdades med reservationer för vad »effektivitetsbefrämjande driftskoncentration», »oundgängligen nödvändiga» ekonomiska skäl etc kunde tänkas kräva. Bakom det regionalt önskvärda lurade hotet om det ekonomiskt nödvändiga.

3. Regionalt tänkande hos svenska samhällsplanerare

I föregående kapitel har bl.a. visats hur det i olika sammanhang uttrycktes oro över landsbygdens avfolkning och (stor)städernas tillväxt. Det fördes fram önskemål i termer som

»/en/ viss naturlig jämvikt . . . mellan å ena sidan stadsbefolkningen och å andra sidan landsbygdens befolkning»,

»en positiv svensk landsbygdspolitik»,

»så snart som möjligt hejda den pågående flykten till städerna»,

»att man gör allt för att bevara arbetskraften även på landsbygden»,

»en begränsning, en hämning och dirigering av den nuvarande folkströmmen från landsbygden till tätorterna och särskilt till storstäderna».

Formuleringarna kretsar kring motsatsparet stad-land. Man letar förgäves efter siffermässiga eller andra preciseringar. Vad menas t.ex. med »viss naturlig jämvikt»? Tänkte man sig att man på landsbygden kunde bevara den andel av befolkningen som just då levde där? En vanlig föreställning är att man genom att »främja den industriella utvecklingen på landsbygden» skall hejda tätorts- och storstadstillväxten. Att termen »landsbygd» härvid tenderar att få en annan begreppslig innebörd ställs inte som något problem. En industrilokalisering ger rimligen upphov till ett »industrisamhälle», som innebär en högre grad av befolkningskoncentration än den rena landsbygdens utspridda produktion och bebyggelse.

Från kommunistiskt håll antyddes ett litet annorlunda sätt att ställa problemet. Kommunisterna menade att man borde »lösa upp de stora städerna i mindre delar och sprida ut dem över hela Sveriges land» och att man därigenom skulle »upphäva motsättningen mellan stad och land». Den sistnämnda formuleringen kunde de hämta direkt hos Karl Marx och Friedrich Engels. I *Den tyska ideologien* skriver de båda:

»Den största fördelningen av det materiella och andliga arbetet förorsakas av uppdelningen i stad och landsbygd. Motsättningen mellan stad och landsbygd börjar samtidigt som övergången från barbari till civilisation, från stamväsen till stat, från provins till nation sker, och den följer civilisationens historia ända fram till denna dag . . . Med staden följer samtidigt med nödvändighet administrationen, polisväsendet, skatterna osv., kort sagt det allmänna livet och därmed politiken över huvud. Därmed delas för första gången befolkningen i två stora klasser . . . Staden medför koncentration av befolkning, produktionsverktyg, kapital, nöjen och behov, medan landsbygden erbjuder den motsatta anblicken – isolering och avskildhet».

Städerna växer enligt Marx och Engels fram som centra för exploatering av landsbygden och de många lokala borgerskapen utvecklas så småningom till borgar*klassen*. »Att upphäva motsättningen mellan stad och land» blir därigenom i själva verket ett av den revolutionära kampens centrala mål och »en av de viktigaste betingelserna för gemenskapen mellan människorna».[1]

Marx och Engels utvecklade aldrig närmare vad de avsåg med att »upphäva motsättningen mellan stad och land».[2] I *Anti-Duehring* skriver Engels att det i varje fall måste innebära att »storindustrin blir så jämnt fördelad över hela landet som möjligt» och att Bismarck kan »gå i graven i det stolta medvetandet att hans älsklingsdröm skall gå i uppfyllelse: storstädernas undergång».[3] Industrianläggningarnas utspridning är också ett centralt tema i det svenska kommunistpartiets principiellt hållna motion från 1945, där det i första hand krävs inrättandet av en centralt statligt organ för att genomföra en »landsplanering».[4]

Men också från socialdemokratiskt håll kunde det antydas ett lite annorlunda sätt att ställa problemet. I den stora markpolitiska motionen från 1945 uttalar man sig såväl mot en »uppsplittring» av bebyggelsen på småorter och en »överdriven kringspridning» på landsbygden som mot »koncentration i alltför stora städer».[5] Att formulera problemet på det sättet och inte i termer av att »bromsa utflyttningen från landsbygden» etc röjer släktskap med ett regionalt

tänkande som också fanns i Sverige under fyrtiotalet. Jag tänker då på kretsen av arkitekter och andra samhällsplanerare kring tidskriften *Plan*.[6] Inspirationskälla för dessa var dels den amerikanske sociologen Lewis Mumfords monumentala arbete *Stadskultur*, dels den engelska efterkrigsplaneringen.

Fyrtiotalets svenska samhällsplaneringsdebatt har behandlats av Anders Clason i en lic-avhandling i statskunskap.[7] Enligt Clason var »regionalismen» hos dessa »plantänkare» ett ideal, som bröt av såväl mot en konservativ landsbygdsromantik som mot ett kritiklöst anammande av storstadskoncentrationen. De trodde, att man »kunde komplettera landsbygdens ensidiga sysselsättning med ett mera varierat näringsliv, men i huvudsak önskade man genom näringspolitiska åtgärder . . . utveckla de mindre tätorterna, skapa »harmoniska regioner», som man betraktade som de naturliga motvikterna till de växande storstadsregionerna».

Denna »regionalism» på makroplanet motsvarades på mikroplanet av »grannskapsenheten», som skulle realisera »den harmoniska regionens» värden i storstaden. De redan alltför stora städerna skulle inte tillåtas växa mer, samtidigt som deras inre uppbyggnad omformades i enlighet med regionalismens/grannskapsenhetens ideal.[8]

Hos Clason får fyra personer representera olika sidor av fyrtiotalets »radikala» samhällsplaneringsdebatt i Sverige. Det är »ideologen» Uno Åhrén, »forskaren» Ingvar Svennilsson, »administratören» Arne S. Lundberg och »planteknikern» Sune Lindström.[9] Clason har givetvis rätt, när han pekar på den anglosaxiska debatten som inspirationskälla för dessa personer. Det framgår inte bara rent innehållsligt utan också genom åtskilliga referenser till Mumfords bok och till den engelska efterkrigsplaneringen.[10] Däremot undanskyms hos Clason det förhållandet, att det finns en sida hos Mumford, som inte alls eller mycket litet kom till uttryck hos de svenska samhällsplanerarna. Mumfords perspektiv är uttalat antikapitalistiskt, vilket bl.a. innebär att han inte räknar med de privata företagens vinstkalkyler som givna restriktioner när det gäller möjligheten att förverkliga regionalismens ideal. Som vi skall se kan man inte ge samma omdöme om de svenska samhällsplanerarna.

Följande referat av Mumfords tankegångar tjänar syftet att visa, att det på fyrtiotalet fanns ett artikulerat regionalt tänkande att anknyta till (originalutgåvan av *The culture of the cities* utkom 1938, den svenska översättningen, *Stadskultur*, 1942).[11] Referatet kan dessutom tjäna bisyftet att, vad gäller framställningen som helhet, antyda ett till det dominerande mönstret av föreställningar alternativt sätt att närma sig den regionala frågan. Mot bakgrund av referatet av Mumfords regionalism diskuteras i avsnitt 3.2. de svenska samhällsplanerarnas regionala tänkande. Jag har valt att koncentrera mig på två av dessa, arkitekten Uno Åhrén och nationalekonomen Ingvar Svennilsson. Dessutom uppmärksammas två socialdemokrater, som hade en uttalat positiv uppfattning av storstaden.

3.1. Lewis Mumfords regionalism

Kapitalism, industrialisering och urbanisering

Kapitalism, industrialisering och urbanisering är för Mumford tre oupplösligt förenade begrepp. Även om staden som fenomen är äldre än kapitalism och industrialisering, så är det först i och med de sistnämndas segertåg som urbaniseringsprocessen, i betydelsen folkomflyttning från landsbygden till städerna, blir ett universellt fenomen.

Mumford sätter den accelererade tätortskoncentrationen i samband med kapitalismens förvandling till monopolkapitalism och imperialism. Behovet av råvaror och en internationell marknad gör de stora hamnstäderna till attraktionspunkter för industrins vinstintressen. Dessa sammanflätas dessutom i allt högre grad med den offentliga förvaltningen, som i det »nationella intressets» namn träder in på världsmarknaden, som tillvaratagare av »sitt» kapitals intressen. Finans- och försäkringsväsendets samt reklamens ökande betydelse är andra faktorer, som verkar i förtätande riktning. *Megalopolis*, den gigantiska eller förvuxna staden, uppstår således som ett resultat av en rad samverkande faktorer, som alla är knutna till för kapitalismens expansion nödvändiga, ehuru icke tillverkande funktioner.[15]

Någon plats för landsbygden finns inte i denna process. I den mån inte människorna själva drivs att överge landsbygden bryter storstaden sönder dess ursprungliga karaktär. Livsstil, nöjen och sociala relationer får storstadskaraktär. De egna, lokalt förankrade idealen förnekas till förmån för storstadens.[16]

Man bör lägga märke till hur Mumford ingalunda reducerar storstadstillväxtens orsaker till industrialiseringen i renodlat teknisk mening. I stället ser han den som ett resultat av en rad för monopolkapitalismen specifika funktioner, som vuxit fram som en överbyggnad på den snävt produktiva, tillverkande funktionen. Om det enbart gällde den sistnämnda skulle det finnas goda möjligheter till decentralisering, framförallt på grund av den flexibilitet beträffande kraftöverföring och transporter, som är ett av den moderna neotekniska erans främsta kännetecken. Men i stället koncentreras den finansiella makten till storstaden, varifrån man kan »kontrollera produktionen och transporterna . . . ge och upphäva order, bevilja krediter och kvitta fordringar mot varandra på en enda plats. Ledningen på avstånd . . . började tillämpas i affärslivet. . . . De mekaniska underrättelsemetoderna, de mekaniska medlen för framställandet och mångfaldigandet av varaktiga dokument, de mekaniska systemen för revision och kontroll – alla dessa nya hjälpmedel skapade tillsammans en väldig kommersiell byråkrati, som kunde sälja varor i mer och mer avlägsna områden».[17] Storstaden tas i besittning av »den nya koalitionen» av jordägare, industriidkare, finans- och ämbetsmän i »syfte att få till stånd största möjliga pekuniära exploatering».[18]

Vilket alternativ ser då Mumford till en fortsatt ohämmad storstadstillväxt, från »megalopolis» till »tyrannopolis» och slutligen »nekropolis», »de dödas stad», där »köttet har blivit aska» och »livet har förvandlats till en meningslös

saltstod»?[19]

Regionalismen som ideal

Alterativet är *»regionalismen»*, eller *»det regionalistiska betraktelsesättet»*, som Mumford utvecklar i bokens sista tredjedel. Mumford åberopar själv en rad tänkare och mer eller mindre på försök praktiserade ideal som inspirationskällor. Där finns utopiska socialister som Fourier och Owen, där finns den engelske arkitekten Howard med sin »trädgårdsstad», och där finns framförallt den amerikanske sociologen och praktiske stadsplaneraren Patric Geddes med sitt globala och djuphistoriska perspektiv på stadens utveckling och möjligheter. Men där skymtar också anarkisten Kropotkin, som bättre än Marx och Engels skall ha uppfattat de potentiella möjligheter, som den neotekniska eran skulle komma att ge i fråga om regional utveckling. Här skall i ett koncentrat återges några centrala punkter i Mumfords uppfattning av regionen som begrepp och ideal.

Utgångspunkten är föreställningen att det råder ett grundläggande organiskt samband mellan människa och natur, dvs. vad vi i dag närmast skulle kalla ett ekologiskt betraktelsesätt.[20]

Men detta organiska samband har inte bara en rumslig dimension utan också en tidsmässig, historisk.[21]

Kapitalismen och imperialismen har emellertid i sin glupande profithunger kommit att svårt sarga människans tidigare organiska samband med naturen. Det har redan gått för långt, ty det finns inte längre några jungfruliga områden att plundra.

»Vi har nått fram till resans mål, och nu måste vi i stort sett gå samma väg tillbaka och i den ena regionen efter den andra på ett intelligent sätt och i samverkan lösa de uppgifter, som vi hitintills gripit oss an utan hänsyn till livets elementära anständighetskrav. Att uppfatta regionen som en dynamisk social realitet är ett första steg till en konstruktiv politik i fråga om stadsplanering, bostadsbyggande och förnyelse av städerna».[22]

Ett längre citat måste anföras för att visa vilka element som enligt Mumford tillsammans bildar innehållet i regionalismen.

»Under ett tidevarv, då man lade överdriven tonvikt på maskincivilisationens uniformitet, fäste regionalismen uppmärksamheten på vissa organiska element, som motverkade likformigheten – i synnerhet sådana olikheter, som ha sin grund i geografiska, historiska och kulturella särdrag. Det avgörande gemensamma elementet i den regionalistiska rörelsen ligger däri, att den erkänner regionen som en grundläggande konfiguration i det mänskliga livet, att den godtar såväl de naturliga skiljaktigheterna som naturliga samband och naturlig likformighet, och att den erkänner regionen icke blott som ett självklart geografiskt faktum, utan även som en bestående sfär för kulturella påverkningar och ett centrum för ekonomisk verksamhet. Regionalismen är ingalunda ålderdomlig och reaktionär; fastmer hör den framtiden till».[23]

Det är naturligtvis långt ifrån klart vad Mumford här menar. Hur skall man t.ex. uppfatta adjektivet »naturlig» i de tre kombinationer det förekommer i citatet?

Ett svar förutsätter att läsaren anvisas en positiv bestämningsgrund, några egenskaper med vars hjälp en »region» låter sig definieras. Mumford gör på flera

ställen klart vad han *inte* menar med region, nämligen en godtycklig benämning på ett visst administrativt område. De olika delstaterna i USA utgör t.ex. inte regioner lika litet som våra län förmodligen skulle göra det. Mumford vänder sig skarpt mot detta alltför vanliga missbruk av region-begreppet.[24]

När det gäller den positiva bestämningen av region-begreppet anför Mumford tre speciella egenskaper. Varje regionalt komplex kännetecknas av en viss geografisk karaktär, en viss balans mellan dess skilda delar samt frånvaro av entydiga fysiska gränser. Det är sociologens och geografens uppgift att »upptäcka» regionerna med hjälp av data som är tecken på dessa egenskaper.

Att regionen har en viss geografisk karaktär innebär att den kan avgränsas från andra regioner med avseende på sådana egenskaper som geologisk struktur, markförhållanden, läge, klimat, växt- och djurliv. På denna bas reser sig sedan en överbyggnad av sociala olikheter, vars karaktär också bestäms av »element från andra geografiska regioner, andra kulturer och andra lager av historisk erfarenhet». Den geografiska basen betingar dock vissa gränser för de kulturella utvecklingsmöjligheterna: »eskimåernas talanger äro till ingen nytta i den tropiska djungeln».

Kravet på »balans» innebär framförallt ett hänsynstagande till naturens jämvikt vid förändringar i samhällets kultur. Det gäller för människan att inse vad som händer i andra delar av systemet, när en viss del påverkas. Kravet på balans får dock inte innebära ett förnekande av utvecklingens möjligheter eller av mångfalden: »samspelet och blandningen av olika typer . . . växelverkan mellan olika miljöer äro väsentliga betingelser för ett sunt regionalt liv».

Staden är en knutpunkt, som samlar upp regionens erfarenheter och förmedlar dessa i ett ömsesidigt utbyte med andra städer och regioner. En »desurbanisering» och allmän utspridning av befolkningen skulle däremot ruinera såväl städerna som landsbygden.[25] »Den nya regionen är staden i utbredd gestalt» lyder en karakteristisk formulering.[26] Mumford föregriper här en aktuell stadsteoretiker, Henri Lefebvre, som menar att vi måste »göra oss av med alla idéer om stad och land som två åtskilda och motsatta enheter, representerande två olika sätt att leva, tänka och drömma». Båda är »sammanflätade och upplösta i det urbana nätet».[27]

Även om regionalismen har udden riktad mot en extremt ensidig specialisering, så är dess mål inte autarki, självhushållning, ty »ingen region är tillräckligt rik eller tillräckligt mångsidig för att tillhandahålla allt som fordras för vår nuvarande civilisation . . . Vad regionalismen faktiskt eftersträvar, är en jämnare regional utveckling av de lokala resurserna, en utveckling, där de begränsade finansiella vinster, som uppnås genom ensidig specialisering ej bli den enda mätaren av framgång».[28]

Inte heller är dess mål lika med decentralisering av industrin. Den avgörande frågan är i själva verket inte centralisering eller decentralisering. Dessa är »kvalitativt innehållslösa begrepp» som »blott ange en rörelseriktning». För regionalismen är problemet »vad för slags liv som skapas av dylika rörelser på varje särskild punkt inom en region». »Utvecklingen av spridda småbruk som nätt och jämnt ger livsuppehälle och äro ekonomiskt förbundna med en utsvettad industri, är lika litet önskvärd som anhopningen av ett trångbott proletariat i en

jättestad».[29] Industrin är bara ett av en rad element som måste samordnas i en region. Dit hör människornas behov i fråga om mat, kläder, bostäder, rekreation, uppfostran och kultur men också offentliga anläggningar som byggnader, vägar, parker, trädgårdar m.m.[30]

Enligt Mumford är regionen »lika väl som staden ett kollektivt konstverk, och följaktligen bestämmes regionens begrepp och ändamål både av det mänsliga handlandet och av geografernas och sociologernas specialiserade kunskaper».[31] Detta återspeglas i Mumfords syn på planeringen. I det första stadiet, som är mindre kontroversiellt, gäller det att samla in alla viktiga fakta om det regionala komplexet. Det andra stadiet, tyvärr alltför ofta förbisett, innebär »kritisk prövning av behov och verksamheter med hänsyn till samhälleliga ideal och syften». Mumford vänder sig bestämt mot att industriägarnas vinstintressen skall vara norm för den regionala planeringen, även om det tyvärr hittills varit så i alltför hög grad. Inte heller är planeringen något privilegium för vare sig ekonomiska eller några andra experter.

»Det är naivt att tro, att geografer, sociologer eller ingenjörer av sig själva kunna formulera de sociala behov och målsättningar, som ligga till grund för en god regional plan. Filosofens, konstnärens, genomsnittsmänniskans arbete är lika väsentligt, och om dessa personer icke aktivt deltaga i planeringen, både som kritiker och skapare, komma de värden, som införlivas med planen, när den slutligen uppgöres, blott att vara sådana värden, som överförts från förflutna situationer och förflutna behov, utan kritisk omprövning: gamla dominanter, icke nybildningar».

Planeringens tredje stadium innebär att man gör ett preliminärt utkast och det fjärde stadiet att planen »skapas», dvs. inte bara verkställs, av de deltagande människorna.[32]

Som ett konkret exempel på sitt ideal, den harmoniska regionen, pekar Mumford på engelsmannen Ebenezer Howards »trädgårdsstad» (minns Mumfords karakteristik av regionen som »staden i utbredd gestalt»!), som i någon mån förverkligats i städer som Letchworth (England), Hilversum (Holland) och Radburn (New Yersey, USA). Även om Howard själv inte använde termen region så uppfattade han enligt Mumford stadsbyggandet som ett regionsproblem. Utgångspunkten för Howard (jag följer här Mumfords referat) var att se landsbygdens avfolkning och stadens överbefolkning som två sidor av samma sak. Problemet att förbättra livet vid båda polerna var detsamma. Trädgårdsstaden skulle »förena de öppna förstädernas hygieniska företräden med storstadens sociala förmåner, den skulle ge lika stort utrymme åt det moderna livets stadsbetonade som åt dess landsbetonade möjligheter, den skulle kort sagt utgöra en avvägd miljö».

Bland de mer påtagliga egenskaperna hos »trädgårdsstaden» kan nämnas, att den samhälleliga enheten skulle äga all mark, detta för att undanröja spekulation. Vidare skulle varje stad omges av ett permanent reservat av öppet land, som skulle användas för jordbruksproduktion och rekreation. Slutligen sattes också en bestämd gräns för befolkningstillväxten, 30 000 invånare, en siffra som Mumford blott betraktar som ett exempel. Livet i »trädgårdsstaden» skulle präglas av en funktionell balans mellan stad och land, mellan hemmet, industrin och marknaden, mellan politiskt och socialt liv och vederkvickelse.[33]

Ovanstående kan förefalla idylliskt och av naivt utopisk karaktär. Mumfords egen skildring av den faktiska utvecklingens riktning tycks dessutom tala starkt emot möjligheten av ett sådant ideals förverkligande. I praktiken innebar ju urbaniseringen enligt Mumford ständigt pågående planlös anhopning av människor, bostäder, industrier och andra verksamheter till ett fåtal väldiga förtätningspunkter. Motsättningen mellan ideal och verklighet framstår emellertid inte lika skarp, om man tar in Mumfords *anti-kapitalism* i bilden. Som redan påpekats är detta ett drag som nedtonas eller helt undanskyms av såväl de svenska samhällsplanerarna som Anders Clason i dennes behandling av Mumford och den svenska debatten.

En förutsättning för att regionalismens ideal skall kunna förverkligas är dels, att samhället äger all mark, och dels, att all ekonomisk verksamhet kan planeras utifrån sociala behov oberoende av det privata vinstintresset. När det gäller markfrågan förordar Mumford helt enkelt konfiskering »med drastisk begränsad kompensation».[34] Lika konkret är han inte, när det gäller metoderna att utplåna det privata vinstintresset i annan ekonomisk verksamhet, men det framgår på en rad ställen, att han också ser detta som en förutsättning för att förverkliga regionalismens ideal.[35] »Frågan om vad som är 'ekonomiskt fördelaktigt' och frågan om vad som är 'lönande' hör hemma i två skilda tankesystem, av vilka det senare med sin likgiltighet för de sociala värdena och konsumtionsbehoven hittills varit nästan ensamt bestämmande för regionens ekonomiska utformning».[36]

Men Mumford ser också möjligheterna att partiellt och embryonalt förverkliga element av sitt ideal redan under kapitalismen, och han är mycket frikostig med sådana exempel hämtade från olika länder.[37] Det är en förklaring till att han kunnat tjäna som inspirationskälla också för stadsplanerare, som varken delar hans marxistiskt färgade analysmetod eller grundläggande anti-kapitalistiska ideologi. Det bör emellertid också framhållas, att han inte hör till dem som anser att »motsättningen mellan stad och land» utplånas i och med att staten övertar ägandet till de viktigare produktionsmedlen. Därom vittnar hans nyanserade omdömen om stadsplaneringen i Sovjetunionen.[38] Kanske kan man se Mumfords egen insats som ett försök att konkretisera Marx och Engels tes om »upphävandet av motsättningen mellan stad och land». För Mumford var detta en fråga vars lösande varken i teorin eller praktiken kunde anstå till en oviss framtid, när proletariatet erövrat den politiska makten. Uppgiften var väldig och måste påbörjas här och nu.

3.2. De svenska samhällsplanerarna och regionalismen

På vilket sätt kommer de mumfordska idealen till uttryck hos de svenska samhällsplanerarna? En första koppling finner man redan i användandet av nyckeltermen »region». I riksdagsdebatten och i utredningar talade man som framgått mera i termer av »motsättningen mellan stad och land/sbygd/». Men Mumford

hade inte ställt problemet så. För honom var staden den naturliga attraktionspunkten för en region, vars organiska sammanhang det gällde för forskaren att upptäcka. Mumford gav också vissa metodiska anvisningar för hur man skulle upptäcka verkligt förekommande regioner.

Uno Åhrén – en delvis Mumford-inspirerad arkitekt

Det i Sverige bäst artikulerade uttrycket för ett djupare regionbegrepp återfinns hos arkitekten Uno Åhrén i dennes »Bilaga» till *Bostadssociala utredningens slutbetänkande* (Del 1, SOU 1945:63). Någon direkt tillämpning av Mumfords region-tänkande på svenska förhållanden är det likväl inte fråga om. Snarare upprepar han vissa av Mumfords allmänna resonemang utan att gå särskilt långt i fråga om preciseringar till en tänkbar praktisk politik. Jämfört med de dokument som refererats i föregående kapitel är dock Åhréns sätt att ställa problemet betydligt mer preciserat.

Åhrén nöjer sig inte med att karakterisera sitt samhällsideal i slagordsmässiga formuleringar. I stället går han in på en diskussion om vilken sammansättning och storlek som är den lämpliga för olika tätorter. Utgångspunkten är, att man varken kan godtaga att »allt större del av befolkningen skall bo i städer och andra tätorter» eller att flyttningsströmmen från jordbruk till stadsnäringar skall vändas. Varken ohämmad tätortsexpansion eller konservativ landsbygdsromantik framstår som godtagbara mål för Åhrén.[39] I formuleringar som nära ansluter till Mumfords preciserar han sitt alternativ till den pågående utvecklingen:

»De många alltför små orterna borde få möjligheter att växa till en storlek som kan göra dem mera fullvärdiga ur både praktiska och kulturella synpunkter. De stora städerna bör differentieras i 'celler' som är så självständiga som möjligt. Men denna differentiering kan inte drivas så långt, att den upphäver storstädernas allvarliga olägenheter. Därför bör dessa städers tillväxt bromsas upp, och man bör sikta till att ett så stort antal av tätorterna som möjligt får en lagom storlek».[40]

Han t.o.m. anger ett intervall inom vilket »lagom storlek» bör ligga, nämligen mellan 2 000 och 50 000 invånare. Han tror själv att »flera av våra svenska städer på 10000 eller 15000 personer vid närmare studium skulle visa sig vara av en ganska gynnsam storleksordning».[41] Önskemålen om »lagom storlek» baseras på grupp-psykologiska föreställningar. En alltför stor befolkningsanhopning hindrar utvecklandet av en »demokratisk människotyp» som präglas av »självverksamhet, initiativ och samarbetsvilja».[42] Städernas sammansättning borde vidare vara »balanserad» med avseende på näringslivets säsong- och konjunkturmässiga variationer i efterfrågan på arbetskraft samt proportionell i förhållande till den totala folkmängden i riket vad gäller kön och ålder.[43]

Även om önskemål om en mer »balanserad» sammansättning av en ort ingalunda saknades i riksdagsdebatten, så var de inte lika sammanhängande och underbyggda som hos Åhrén. När det gällde att ange ett idealt befolkningstal för en tätort saknade han motsvarighet i kretsen av riksdagsmän. Ändå saknas en del uppgifter för att man skall kunna tala om en tillämpbar precisering av Åhréns mumfordska ansats. Han tar inte ställning till vilka regioner som faktiskt

existerar i Sverige. Han stannar vid önskemålet att landet delas in i ett antal icke namngivna regioner med proportionell sammansättning av näringsliv, arbetskraft av viss ålder och kön etc. »Lagom» stora städer med 2000-50000 invånare skulle utgöra dessa regioners centra. Åhrén förde också vid ett tillfälle fram tanken på »regionkommuner», som skulle bestå av ett flertal vanliga kommuner.[44]

På vilket sätt tänkte sig Uno Åhrén, att man skulle kunna skapa mer »harmoniska regioner»? I uttrycklig motsats till Befolkningskommissionens *Betänkande angående »Landsbygdens avfolkning»* tror han inte att det är någon lösning att placera industri och hantverk på landsbygden. Han har svårt att tänka sig att nyetablering och decentralisering av befintliga företag skall kunna göras till jordbruksområden som inte redan ligger »inom lagom räckhåll till en tätort, med de behövliga arbetstillfällena». Människorna skulle riskera att bindas till en enda arbetsplats, vilket i sin tur skulle leda till större total arbetslöshet i hela landet. Det finns en risk, att det uppstår nya, alltför små tätorter med ensidigt inriktat näringsliv. För jordbruksbefolkningens del tänker han sig, att man skall skapa »ett slags moderna byar» eller också att ensamgårdarna skall finnas kvar men icke alltför avlägset från nya landsbygdscentra.[45]

»Det fundamentala lokaliseringsproblemet» är för Åhrén industriföretagens lokalisering. För att det skall kunna angripas framgångsrikt krävs först och främst kunskaper, som gör det möjligt att bedöma »vilka orter som bör växa och som har förutsättningar att bli så goda, att de därför bör gynnas, vilka orter som icke bör växa vidare, utan som blott bör 'rättas till' strukturellt, samt vilka orter som bör betraktas så litet livsdugliga, att de inom en lämplig tid bör avvecklas».[46]

Med andra ord förutsätter Åhrén att Mumfords »fas 2» i planeringsprocessen har klarats av, dvs. att regionalismens ideal getts en tillämpar konkretisering med avseende på svenska förhållanden. När det väl gjorts tror han inte det skall bli något problem att få dem som beslutar i företagen att rätta sig efter den offentliga planmyndighetens önskemål. Han kan dock tänka sig »ekonomisk stimulans i någon form» för att förmå företag att flytta till eller nyetablera på en ur allmän synpunkt lämplig plats,[47] ty det är »inte alltid» som det enskilda företagets lokaliseringsintresse sammanfaller med det allmännas. Åhrén är inte främmande för att det så småningom kan bli nödvändigt för det statliga organet att »ingripa reglerande», nämligen »i sådana fall där en lösning icke kan nås frivilligt och där konsekvenserna skulle bli allvarligt olämpliga ur samhällssynpunkt».[48] Åhréns betoning av industrilokaliseringens stora betydelse för en regional planering och politik är dock parad med ett icke-mumfordskt i grunden harmoniskt synsätt på förhållandet stat-privata företag.[49]

Åhrén liksom övriga planerare i denna krets arbetade med två perspektiv, ett ideellt långsiktigt och ett kompromissande kortsiktigt, som tog hänsyn till alla de begränsningar, som gjorde det omöjligt att realisera det förra perspektivet, här och nu.[50] Åhrén var den som längst utvecklade det ideala perspektivet, dock inte på ett utopiskt vis i den meningen att målet förlades till en töcknig framtid.

»Vill man söka åstadkomma ett planmässigare samhällsbyggande, måste det ske mycket

snart. Sedan är det för sent. Våra städer och övriga tätorter började genom industrialismen expandera på allvar på 1970-80-talet. Deras nuvarande utseende blev då i hög grad bestämt. Framemot 1970-80-talet kommer vår stadsbygd att i stort sett vara fullbyggd. Vid denna tidpunkt bör också saneringen av den äldre bebyggelsen till största delen vara genomförd. Vi har således knappt mer än de sista 2-3 årtiondena kvar av dessa 100 år för att rätta till de gångna 7-8 decenniernas grova misslyckanden. Det mesta hänger på de närmaste 10 åren».[51]

Ingvar Svennilsson – en föga mumford-inspirerad nationalekonom

Att ett i grunden harmoniskt synsätt på förhållandet stat-privata företag skulle återfinnas hos Ingvar Svennilsson, »forskaren» i Clasons kvartett samhällsplanerare, är mindre förvånande än när det gäller Åhrén. Svennilsson hade deltagit i uppbygget av såväl industrins egen som regeringens efterkrigsplanering.[52] Därför är det också helt i sin ordning, att han sätter den regionala frågan i relation till de övergripande ekonomisk-politiska målen, vilka i sin tur förutsätter ett på kapitalistiska principer grundat näringsliv.

Vid Nationalekonomiska föreningens sammanträde den 29 november 1945 höll han ett inledningsanförande över temat »Behöva vi en regional planering för näringslivet?» [53] Som övergripande målsättning för en regional politik anför Svennilsson den målsättning som bör gälla för »det ekonomiska livet» i allmänhet, nämligen »effektivitet», »trygghet» och »trivsel». Med »effektivitet» menar han att »landets tillgångar av produktionsfaktorer bli så utnyttjade och fördelade på olika områden, att nationalinkomsten blir så stor som möjligt».

Vilka konsekvenser får detta för lokaliseringen av företag? Svennilsson ger här inget entydigt svar. Å ena sidan är det rimligt att redan uppförda bostäder och fabriksanläggningar utnyttjas till full kapacitet, vilket nu inte alltid är fallet. Om det finns utrymme för fler företag att ta anläggningar som transportmedel och kraftledningar i bruk så innebär det en nationalekonomisk besparing jämfört med om företagen lokaliseras till platser, där nya sådana anläggningar måste uppföras. Å andra sidan behöver det *inte* vara ett tecken på »mindre effektiv hushållning» om naturtillgångar och anläggningar ligger outnyttjade. *Det viktigaste* är att den »rörliga produktionsfaktorn», arbetskraften, »överallt bör vara så fullständigt utnyttjad som möjligt». Detta leder över till den andra målsättningskomponenten, »trygghet». som innebär att »arbetskraften skall ges en så full och jämn sysselsättning som möjligt».

Någon större motsättning mellan kraven på »effektivitet» och »trygghet» existerar inte, ty trygghetskravet får inte uttydas så att produktionen permanentas på platser, där den en gång uppstått. Förr eller senare måste ju de »fasta» anläggningarna förnyas och det bör då ske på platser, där det största bidraget till nationalinkomsten erhålles och inte där den ursprungliga produktionen en gång råkade ligga.

Men vart har »trivseln», den tredje målkomponenten, tagit vägen? Den betraktas som fristående från de två övriga, eftersom den handlar om den miljö som skall utformas på basis av en redan given lokalisering: » . . . en skicklig stadsplanearkitekt kan skapa trivsel såväl inom ramen för ett större som för ett

mindre samhälle». Därmed bollar nationalekonomen Svennilsson över uppgiften att »skapa trivsel» till arkitekterna. Så lätt tog inte Uno Åhrén på sambandet mellan lokaliseringspolitik och »fysisk» planering. För honom fanns ett klart samband mellan »trivseln» och storleken på en ort.

Till skillnad från Åhrén avstår Svennilsson helt från att ta ställning till frågan om »koncentration och spridning av bebyggelsen, avvägning mellan större och mindre tätorter, deras regionala gruppering samt avvägningen mellan olika landsdelar».[54] Visserligen var inte Åhrén så konkret att han »ritade in» sitt ideal på den svenska kartan, därtill ansåg han kunskaperna för bristfälliga, men han uttalade sig likväl entydigt till förmån för regioner uppbyggda kring tätorter av en begränsad storlek.

Svennilsson anser med ännu större övertygelse än Åhrén att det råder en grundläggande harmoni mellan företagens och samhällets lokaliseringsönskemål. Det är under alla omständigheter orimligt att försöka tvinga företag att lokalisera till en viss ort. Däremot kan han tänka sig samhälleligt stöd till nygrundade företag under en inkörningsperiod. Svennilsson postulerar således ett i grunden harmoniskt förhållande mellan samhälleliga och privata lokaliseringsönskemål, samtidigt som han erkänner att »samhället» saknar egna mål! Det ligger därför nära till hands att dra slutsatsen att »näringslivets effektivitet» får bestämma den konkreta innebörden av Svennilssons regionala ideal. Man skulle kunna beteckna denna typ av regionalism *den lönsamhetsbestämda regionalismen.*

Den lönsamhetsbestämda regionalismen

Mot bakgrund av en djuphistorisk analys av storstadens framväxt hade Lewis Mumford presenterat sitt regionalistiska framtidsperspektiv. Med hjälp av »den harmoniska regionen» och »grannskapsenheten» skulle det yttersta målet nås, nämligen att skapa en ny människotyp, »som alltifrån skoltiden vant sig vid en humanistisk inställning, samarbete och rationell kontroll».[55] För att nå detta mål krävdes en regional planering, som dels på inga villkor kunde likställas med accepterande av prognoser, och som dels inte var något privilegium för ett fåtal experter. Inte heller kunde de privata företagens vinstintressen göra anspråk på att sättas i första rummet. Mumfords perspektiv var tvärtom radikalt anti-kapitalistiskt.

Går man till de svenska samhällsplanerare, som Clason i sin avhandling kallar »radikala», så finns där uttryck för påverkan från Mumford. De övervinner t.ex. det ofruktbara i att tala om motsättningen stad-land för att i stället tala om regioner med en tätort som given attraktionspunkt. Uno Åhrén t.o.m. diskuterar den lämpliga storleken för en tätort, dock utan att knyta denna diskussion direkt till den svenska kartan. Han anger också vissa kriterier för en harmoniskt sammansatt region eller tätort. Kriterierna »balans» i fråga om näringslivets sammansättning och proportionen män-kvinnor respektive olika åldersgrupper är dock snävare och av en »medeltalskaraktär» som inte når upp till Mumfords ideal. Dennes region-begrepp tar hänsyn till en rad andra egenskaper, som dess-

utom inte har karaktären av »medeltal». Tvärtom ligger det i själva region-begreppet, att det finns vissa för varje region unika egenskaper som definierar just den regionen. Det kan gälla näringslivets sammansättning, språket, kulturen eller något annat.

De svenska planerarna talar visserligen mycket om behovet av regional planering. Därvid överbetonar de dock Mumfords första faktainsamlingsfas på bekostnad av den andra fasen, där olika intressen, värderingar och strategier skall brytas mot varandra.[56] När den mest eftersökta faktaenheten därtill visar sig vara de privata industriföretagens utvecklingstendenser ligger man ännu längre från Mumfords idealbild av planeringen. Mumford visar ju att orsakerna till storstadstillväxten alls inte kan reduceras till dessa företags vinstkrav i inskränkt mening. Bakom koncentrationen ligger i stället en rad fenomen, som hör samman med icke tillverkande funktioner i kapitalismen. Dit hör också den statliga byråkratins expansion.

I förhållande till Mumford framstår de svenska samhällsplanerarnas radikalism som i hög grad villkorlig. Det framgår klart, att de förutsätter en kapitalistisk inramning, som ställer dem inför uppgiften att primärt ta hänsyn till vilka krav som vinstintressena har för sin verksamhet. Denna lönsamhetsbestämda regionalism är minst tydlig hos Åhrén och förekommer mest utpräglad hos Svennilsson. Skillnader i angreppssätt hos de båda är så stor, att Anders Clasons okritiska sammanförande av de båda i samma läger framstår som tvivelaktigt. Åhréns utgångspunkt är ett normativt regionalistiskt perspektiv, som så småningom stöter på de villkor som vinstintressena kan tänkas kräva. Hos Svennilsson är det regionala perspektivet tvärtom från första början underordnat ett övergripande mål som innebär ekonomisk tillväxt med kapitalistiska förtecken.

Inte ens Svennilsson betraktar dock en fortsatt koncentration av produktion och befolkning till storstäderna som en oundviklig process. Frågan om vilka möjligheter som finns att genom statliga åtgärder länka in denna process i andra banor lämnas öppen. Svennilsson postulerar ett i grunden harmoniskt förhållande mellan de privata företagens lokaliseringsval och de samhälleliga önskemålen. Detta är en punkt som radikalt skiljer honom och övriga svenska planerare från Mumford. Det skulle inte ha varit en sådan skiljelinje om de förra gjort den senares distinktion mellan vad som är »tekniskt möjligt» och »pekuniärt nödvändigt».

Harmonitänkandet kommer till uttryck i synen på vilka styrmedel som är lämpliga. Etableringskontroll är inte aktuell, eftersom planerarna tror att de privata företagens ledare självmant kommer att lokalisera på önskvärt sätt bara politikerna med forskarnas hjälp presenterar data och kalkyler, som påvisar tendenser och mål för den framtida utvecklingen. Ingvar Svennilssons avslutningsord vid Nationalekonomiska föreningen 1945 är belysande för denna inställning:

»Jag kan sålunda icke se något skäl, varför icke företagens intentioner och samhällets politik skola kunna förenas, när lokaliseringen av ett företag blir aktuell. För min del kan jag inte förstå, varför kontakten kring en sådan fråga skulle behöva vara olustbetonad. För in den hugade företagaren i ett rum med alla slags kartor. Visa honom ekonomiska regionplaner. Visa honom de väl organiserade och till en billig taxa tillhandahållna 'facilities', som

samhället kan erbjuda honom där. Det kommer att börja vattnas i munnen på honom. Visa honom slutligen var det finns överskott på arbetskraft. Han kommer att kasta sig över ett av de byten, som anvisas honom».[57]

Två år senare för dock samma person inför samma forum fram misstanken att det kanske är nödvändigt med en fortsatt befolkningskoncentration. Också huvudtalaren vid detta möte, Arne S. Lundberg, ger uttryck för denna misstanke.[58] »Jag tror för min del, att i detta land kommer att i en eller annan form föras en lokaliseringspolitik, vars allmänna målsättning kommer att vara, att man i den mån det är möjligt – det är kanske inte i så hög grad möjligt – skall söka bibehålla en tillräcklig befolkning vid jordbruk och skogsbruk, och man kommer att försöka på landsbygden vidmakthålla eller utveckla livsdugliga befolkningscentra».

Önskemålen kan dock bara tillgodoses, om det inte »i så många fall ur de enskilda företagens synpunkt är ett livsvillkor att ligga i de större städerna, att koncentrationen dit måste fortsätta». Lokaliseringspolitiken skall således inte få inkräkta på lönsamheten hos de enskilda företagen. Den svenska samhällsplanerarnas regionalism framstår som lönsamhetsbestämd.

Storstaden som ideal

Uno Åhrén pläderade för en satsning på ett icke preciserat antal »lagom» stora orter (2000-50000 invånare) och en samtidig begränsning av storstadstillväxten. År 1945, dvs. samma år som Bostadssociala utredningens huvudbetänkande med Åhréns bilaga publicerades kunde man i den socialdemokratiska idétidskriften *Tiden* läsa en artikel av Erland von Hofsten med den talande titeln *»Försvar för storstaden»*, delvis i uttrycklig polemik mot Åhrén.[59]

Hofsten ser i likhet med Mumford storstadskoncentrationen som något typiskt för kapitalismen. Eftersom Sverige är ett kapitalistiskt samhälle måste en politik som går ut på att hejda storstadstillväxten räkna med att »komma i konflikt med de starkaste ekonomiska krafterna», och dessa är det inte aktuellt att på allvar utmana. Det är därför bäst att räkna med en fortsatt storstadstillväxt. Kritiken mot storstaden är för ensidig. Dels skulle det var möjligt att organisera storstaden på ett bättre sätt än vad som nu är fallet, och dels innehåller storstaden redan nu förbisedda fördelar. Hofsten pekar på det »mera differentierade» kulturlivet, framförallt »möjligheterna att odla specialintressen på fritiden». Det kanske viktigaste faktorn i försvaret för storstaden är helt enkelt att »människorna trivs med att ha många andra människor omkring sig. Man tycker om att trängas på gatorna och att gå på fullsatta biografer. Samtidigt som man är irriterad över de långa väntetiderna i butikerna, så går man gärna till de populäraste butikerna. Det är just trängseln i de stora citybutikerna som gör julhandeln så festlig».

Även när det långsiktiga målet, »socialiseringen», uppnåtts kommer det att finnas ett behov av storstäder. Hela frågan kommer då emellertid i ett nytt läge. »Många av de verksamheter, som nu sysselsätter tiotusentals storstadsbor, kommer då att visa sig överflödiga och man kommer i stället att kunna sysselsätta des-

sa människor med i egentlig mening produktivt arbete. Möjligheterna att besluta var företagen skall vara belägna utifrån rationella synpunkter kommer givetvis att vara helt andra i det socialistiska samhället än för närvarande, då det privatekonomiska vinstintresset är utslagsgivande».

Ett med Hofsten likartat perspektiv anlägger Ernst Jungen, ledamot av SAP:s styrelse, i en *Tiden*-artikel fyra år senare (1949).[60] Huvudtanken i hans artikel fångas väl in av följande citat: »Vi har storstadsbildningarna, vi kommer att få behålla dem, och de kommer att växa ytterligare. Låt oss göra det mesta möjliga av dem, låt oss göra även storstaden rättvisa».

Jungen skisserar tre teoretiskt tänkbara alternativ. För det första att fortsätta som hittills och »låta de ekonomiska och geografiska förutsättningarna verka tillsammans med människornas strävan och en osynlig reglerande hand samt låta samhällena utvecklas och växa». För det andra att stoppa storstädernas utveckling men i övrigt låta »de fria krafterna» verka som förut. För det tredje att »förvandla landet till stad och staden till land. Strö ut tätorterna över vårt avlånga land till en massa små städer». Det andra alternativet kallar han en »halvmesyr», som redan den förutsätter »revolutionerande förändringar i vårt lands sociala, kulturella och ekonomiska struktur». Den tredje utvägen skulle innebära, att man drev samhällsplaneringen till sin spets, och det är »föga troligt att någon myndighet i ett samhälle med demokratisk struktur skulle våga sig på uppgiften. Den förutsätter en helt annan styrelseform och vidare en genom generationer fortlöpande bearbetning av det diktatoriskt styrda folkmaterialet». Jungen pekar dessutom på en rad ekonomiska och tekniska förutsättningar, som, även om det tidigare nämnda villkoret vore uppfyllt, skulle göra det svårt att realisera det tredje alternativet. Av dessa skäl väljer han att se det första alternativet som det politiskt önskvärda och möjliga. Man är helt enkelt tvungen att acceptera storstaden, vilket inte innebär ett okritiskt förhållningssätt. Det gäller att göra om storstaden, vilket ställer de politiskt ansvariga inför svåra stadsbyggnadsproblem. Det är klart att inte heller Jungen ser det som något problem var lokaliseringen av företag skall ske i ett större regionalt perspektiv. Storstadstillväxten betraktas som given och de lokaliseringsproblem, som uppstår, gäller fördelningen av industrier, bostäder, samlingslokaler etc. inom storstaden. »Grannskapsenheten» icke »den harmoniska regionen» är det ideal som därigenom aktualiseras.[61]

Både Hofsten och Jungen förbinder liksom Mumford storstadstillväxtens orsaker med kapitalismen i vid mening och inte bara med industriföretagens krav. Samtidigt avvisar de i praktiken dennes normativa regionalism. I Hofstens fall har detta avvisande en taktisk dimension: på »socialismens» stora dag kommer andra möjligheter att öppnas, men den dagen är ännu avlägsen. Jungen antyder däremot att det skulle vara principiellt omöjligt att i ett »demokratiskt» samhälle dra de yttersta konsekvenserna av Mumfords regionalism.

3.3. Regionalismens fiasko

De svenska samhällsplanerarnas regionala ideal under fyrtiotalet kommer bl.a. till uttryck i direktiven till några utredningar[62] och kan också spåras i några motio-

ner.[64] När det gäller en precisering av idealen till praktisk politik finns ett glapp, som enligt planerarna själva beror på, att det saknas kunskaper om vad som är möjligt att uppnå. De vill avvakta mer forskning innan de vågar sig på att föreslå mer bestämda praktisk-politiska lösningar.[64]

I på utredningarna vilande propositioner är dock avståndet till idealen större än vad den åberopade kunskapsbristen skulle behöva innebära. Det skapas ingen interdepartemental ledning för lokaliseringspolitiken, förslaget om riksplan antas inte, någon särskild lokaliseringsnämnd inrättas inte och inte heller något centralt forskningsinstitut, förslaget om regionkommuner vinner inte gehör, den nya byggnadslagens regionplanebegrepp svarar mot ett inskränkt stadsbyggnadsideal etc.[65] Det är bl.a. dessa fakta som föranleder Anders Clason att tala om ett »planeringsfiasko».[66]

Om man dessutom gör distinktionen mellan den lönsamhetsbestämda och den icke lönsamhetsbestämda regionalismen, som jag gjort tidigare i detta kapitel, blir avståndet ideal-verklighet ännu större. De svenska samhällsplanerarna väger försiktigt de regionala idealen mot vad de privata vinstintressena kan tänkas kräva ifråga om lokalisering. Med undantag av Uno Åhrén betraktar de rent av den regionala planeringen och en försiktig, på rådgivning, upplysning och forskning inriktad lokaliseringspolitik som ett instrument för »den ekonomiska effektiviteten».

Men inte ens denna lönsamhetsbestämda regionalism får således någon större genomslagskraft. Kraven på institutionella arrangemang och mera forskning för att få till stånd regionala prognoser vinner inte gehör hos politikerna, trots deras ofta uttryckta oro för landsbygdens, Norrlands och Norrbottens avfolkning, Stor-Stockholms tillväxt etc.

Socialdemokratin är det parti, som i kraft av sin parlamentariska styrka har det politiska initiativet vid denna tidpunkt. Av de tongivande »radikala» samhällsplanerarna är den socialdemokratiska anknytningen tydlig hos såväl Arne Lundberg som Åhrén och Sune Lindström.[67] Ändå har inte deras tankar om »den harmoniska regionen» uppbyggd kring tätorter av en viss ideal storlek och med en mer »balanserad» sammansättning med avseende på vissa nyckelegenskaper någon plats vid sidan av efterkrigsprogrammets paroller om »full sysselsättning», »rättvis fördelning och höjd levnadsstandard» samt »större effektivitet och mera demokrati inom näringslivet». När situationen efter kriget inte påkallar den starka anti-depressionsinriktade planering, som efterkrigsprogrammet förutsätter – näringslivet börjar gå för egen maskin – saknas anledning att utveckla en regional planering och politik ens som stöd för de övergripande målen.

Att inte ens en mer uttunnad form av regionalism har någon framgång kan också ha en näraliggande taktisk-politisk orsak. Den borgerliga antiplanhushållningsoffensiven, särskilt före 1948 års val, kan ha försvårat för partiet att lansera planeringsprojekt överhuvudtaget, t.o.m. i syfte att förbättra »näringslivet effektivitet». För de borgerliga partierna framstod lätt varje socialdemokratisk planeringsframstöt, oavsett planeringens syfte och innehåll, som ett socialismens hot mot friheten.[68] För dessa partier var det därför angeläget att inte socialdemokratin fick permanenta statliga ingripanden i ekonomin, som nödvän-

diggjorts av krigssituationen. I nästa kapitel kommer att framgå hur bondeförbundet likväl kunde förena sig med socialdemokraterna i önskemål om att använda ett av krigsekonomins medel, byggnadsregleringen, för lokaliseringspolitiska syften.

Vad som nu sagts aktualiserar ännu en fråga. Varför saknade den mumfordska regionalismen redan från början en plats i det socialdemokratiska efterkrigsprogrammet? De problem, som den mumfordska regionalismen ville vara en lösning på, kort uttryckt den ojämna och oplanerade regionala utvecklingen, saknades ju inte i Sverige och hade redan under fyrtiotalets första år börjat uppmärksammas i riksdagen. En antydan till svar på den frågan skall här ges.

De ledande krafterna i partiet hade under trettiotalet övergivit föreställningen om kapitalismen som ett system, som skulle brytas ned till förmån för ett nytt. Kapitalförhållandet, som Marx säg som det centrala för kapitalismen som produktionssätt, accepterades som grundval för en reformpolitik inom systemets ram.[69] Givet denna grundinställning framstod de två målen »effektivt näringsliv» (vad som senare skulle komma att »ekonomisk tillväxt») och »full sysselsättning» som varandra ömsesidigt stödjande och nödvändiga för reformpolitiken (»rättvis fördelning och höjd levnadsstandard»). För denna konsumtions- eller fördelningssocialism[70] framstod regionalismen som ett likgiltigt eller på sin höjd underordnat element: om man kunde visa att en viss industrilokalisering eller en viss grad av tätortskoncentration gynnade »näringslivets effektivitet», som ju betraktades som grunden för reformpolitiken, kunde också en uttrycklig lokaliseringspolitisk åtgärd förespråkas. Det avgörande var inte om denna åtgärd ledde till en mer eller mindre »harmonisk region» i mumfordsk eller åhrénsk mening utan i vad mån den bidrog till ett »effektivt näringsliv». För regionala mål som inte primärt stämdes av mot detta mål fanns inget utrymme.

I *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram* angavs effektivitetsmålet i en rubrik som i sin helhet löd: »Större effektivitet och mera demokrati inom näringslivet». Tydligt är att »mera demokrati» i varje fall inte kom att tolkas så att den gällde människornas eller den politiska styrelsens kontroll eller makt över produktionstillfällenas lokalisering. Viktigare var att tillgodose de lokaliseringskrav som följde av det företagsekonomiska lönsamhetskriteriets tillämpning.

Experter och politiker sade sig inte veta vilken koncentrationsgrad som var den bästa för näringslivet. Deras önskemål om en jämnare regional utveckling kringgärdades därför av brasklappar om vad den »ekonomiska effektiviteten» eventuellt kunde tänkas kräva när det gällde den privata företagslokaliseringen. Sådana önskemål skulle nog kunna tillgodoses, bara det inte var så att det »ur de enskilda företagens synpunkt är ett livsvillkor att ligga i de större städerna, att koncentrationen dit måste fortsätta».[71] När och hur skulle man få veta det? Skulle svaret ges av *Utredningen angående näringslivets lokalisering*, som efter fyra års arbete publicerade sitt betänkande 1951? Det är en fråga som skall behandlas i nästa kapitel.

4. Lokaliseringsfrågan under femtiotalet

4.1. Lokaliseringspolitikens målsättning fastlagd

I januari 1951 publicerades betänkandet *Näringslivets lokalisering*, som var resultatet av fyra års utredningsarbete under landshövdning A. Thomsons ordförandeskap.[1] Det kom att ligga till grund för proposition och riksdagsbeslut följande år.[2]

»Utredningen angående näringslivets lokalisering»

I direktiven till Utredningen angående näringslivets lokalisering talades bara

oprecist om att näringslivets lokalisering borde ske där den var »önskvärd» och »lämplig»[3] Om det var »önskvärt» och »lämpligt» med fortsatt avfolkning av landsbygden eller fortsatt storstadstillväxt klargjordes t.ex. inte.

I utredningen nämns tre skäl som skulle motivera en »aktiv lokaliseringspolitik», nämligen ekonomiska, sociala och försvarspolitiska skäl.[4] Även om uppdelningen sägs vara »dispositionsteknisk», så framgår av sammanhanget att det också är en ordning efter angelägenhet, där de ekonomiska skälen sätts i första, de sociala i andra och de försvarspolitiska i tredje rummet.

Den ekonomiska komponenten delas upp i en nationalekonomisk och en företagsekonomisk målsättning. Enligt den förra skall produktionsenheterna vara lokaliserade så att »landets tillgångar av produktionsfaktorer blir så utnyttjade och fördelade på olika områden att den reala nationalinkomsten blir så stor som möjligt», ett uttryck som bortsett från termen »reala» hämtats från Svennilssons i kapitel 3 refererade anförande från Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1945.[5] Den företagsekonomiska målsättningen går i stället ut på att finna den lokalisering, som ger lägsta möjliga produktions- och distributionskostnader för det enskilda företaget. De två olika typerna av kalkyl, som är knutna till respektive målsättning sägs »inte alltid» stämma överens när det gäller önskvärd lokalisering. Det beror på att den nationalekonomiska kalkylen också innefattar investeringar i »samhälleliga anläggningar» såsom vatten och avlopp, kommunikationsleder och telefon. En företagsekonomiskt lönsam lokalisering behöver med andra ord inte vara nationalekonomiskt lönsam. Allt enligt utredningen.

Den potentiella motsättningen mellan den nationalekonomiska och den företagsekonomiska kalkylen diskuteras på ett uteslutande hypotetiskt sätt. Inga praktisk-politiska anvisningar ges hur den skall lösas. Det sägs vara »i vissa fall» möjligt att genomföra en ekonomisk kalkyl av antytt slag. Samtidigt betonas att det » i många fall» inte är möjligt. Så länge ingen metod presenteras för att mäta den nationalekonomiska lönsamheten i förhållande till den företagsekonomiska förblir den föregivna motsättningen mellan de två kalkylerna rent hypotetisk. Om ingen nationalekonomisk kalkyl utarbetas måste man dra slutsatsen att de enskilda produktionsenheterna kommer att lokaliseras i enlighet med företagsekonomiska kalkyler. Att dessa utförs ser företagarna säkert till.

I utredningen påpekas vissa förhållanden, där bebyggelsen i tätort och glesbygd skiljer sig åt påtagligt. Det är t.ex. i glesbygden sämre beställt med den »kollektiva servicen», vari innefattas vägar, vatten och avlopp, hälso- och sjukvård, daghem, skolor, bibliotek m.m. Glesbygden kännetecknas också av en klar underrepresentation för kvinnor i förhållande till män och för åldringar i förhållande till befolkningen i yngre åldrar.

Genom lokaliseringspolitiska åtgärder sägs dessa förhållanden »i många fall» kunna påverkas i positiv riktning. Genom koncentration av befolkningen lokalt och regionalt, genom förbättrade kommunikationer och genom viss »rörlig» service, t.ex. ambulerande teater och bibliotek kan den egentliga glesbebyggelsens service förbättras. Kvinnoandelen i glesbygdsbefolkningen kan ökas genom att arbetsförhållandena i jordbruket förbättras eller genom att »kvinnliga» industrier utlokaliseras. Områden med sned åldersstruktur kan »i många fall» bli före-

mål för lokalisering av nya produktionsenheter. I detta sammanhang diskuteras åtgärder som »skulle kunna» vidtas och de anförda »sociala skälen» till förmån för en lokaliseringspolitik stannar därför vid allmänt hållna önskemål.

De försvarspolitiska skälen grundar sig på de för försvaret negativa effekterna av befolkningens och produktionens fortsatta koncentration. Framförallt ökar härigenom landets sårbarhet för luftanfall. Militärstrategiskt viktiga områden anses böra ha en hög grad av självförsörjning. Det kräver i sin tur att industrien i dessa områden byggs upp så att olika produktionsenheter kompletterar varandra. Enligt utredningen skall de försvarspolitiska kraven på näringslivets lokalisering tillmätas »stor vikt». Det skall i praktiken gå till så att civilförsvars- och de militära myndigheterna »från fall till fall» preciserar de militära önskemålen inför det organ som skall ha huvudansvaret för lokaliseringspolitiken. Dessutom förutsätts dessa önskemål via centralt givna direktiv tas in i den föreslagna länsplaneringen.

Vid sammanvägningen av de tre anförda skälen – ekonomiska, sociala och försvarspolitiska skäl – poängterar utredningen att den väntar sig en fortsatt folkminskning på landsbygden och utflyttning från de delar av landet som har en relativt stor del av befolkningen sysselsatt i jord- och skogsbruket. Det är visserligen önskvärt att hejda den väntade utvecklingen, men de sociala skäl som motiverar en sådan politik får inte äventyra den »ekonomiska effektiviteten».[6]

»De ekonomiska och sociala skälen för lokaliseringspolitiska åtgärder kunna i många fall komma i konflikt med varandra. De redovisade önskemålen om en utbyggnad av *harmoniska regioner* kunna tillgodoses *endast om samtidigt avgörande ekonomiska skäl icke tala mot en decentralisering*. Lokaliseringspolitiken får ej heller innebära, att man förhindrar de befolkningsrörelser mellan landsdelar, län eller större områden, som betyda en anpassning av näringslivets lokalisering efter ändrade betingelser i syfte att nå större ekonomisk effektivitet och som skapa förutsättningar för en högre levnadsstandard för hela befolkningen».

Lägg märke till uttrycket »harmoniska regioner», som känns igen från den mumfordska regionalism, som behandlats i föregående kapitel. Men om det är så att »avgörande ekonomiska skäl» talar mot en »decentralisering» måste önskemålen om »harmoniska regioner» vika. Någon skillnad mellan nationalekonomisk och företagsekonomisk effektivitet görs inte i detta sammanhang. Utredningen åberopar *en* given ekonomisk rationalitet som försvar för vissa ofrånkomliga sociala konsekvenser av negativ art. Samtidigt vittnar formuleringar som »i många fall», »i konkreta fall» och »ibland» om att man inte dragit den definitiva slutsatsen om koncentrationens oundviklighet.[7] Den öppet redovisade okunnigheten tycks ännu lämna en strimma av hopp om en jämnare regional utveckling. I direkt anslutning till citatet ovan skulle man kunna uttrycka det så att utredningen räknar med att det också finns befolkningsrörelser som *inte* motiveras av »en anpassning av näringslivets lokalisering efter ändrade betingelser i syfte att nå större ekonomisk effektivitet . . .».

De försvarspolitiska skälen för en mera spridd lokalisering skulle i enlighet med vad som sagts tidigare tillmätas »stor vikt». Vid avvägningen mellan de tre nämnda skälen ställs dock de försvarspolitiska helt i skymundan. De »måste

beaktas i den utsträckning som detta av ekonomiska och sociala skäl anses möjligt».

Utredningen diskuterar också Stor-Stockholms tillväxt. Enligt dess uppfattning beror storstadstillväxten främst på utvecklingen inom hantverk, handel, samfärdsel samt offentlig och enskild förvaltning. Något ställningstagande för eller emot Stor-Stockholms fortsatta tillväxt görs inte. Utredningen är dock inte främmande för utlokalisering av statliga verksamheter, med undantag för den »egentliga centralförvaltningen».[8]

Varken subventioner eller etableringskontroll är medel som förordas av utredningen. Däremot förespråkas upplysning och rådgivning till det privata näringslivet, regional planering samt inrättandet av en central lokaliseringsnämnd.[9]

Redan 1946 inleddes för övrigt en rådgivningsverksamhet i lokaliseringsfrågor mellan Arbetslöshetskommissionen och Industriens produktionsråd. Industriföretagarna kunde hos Arbetslöshetskommissionen (fr.o.m. 1948 Ams) få uppgifter om tillgången på arbetskraft och kvaliteten på de allmänna produktionsbetingelserna i olika områden. Av utredningens egen beskrivning att döma hade rådgivningen främst karaktären av service åt företagarna.[10] Något allmänt lokaliseringspolitiskt mål som skulle kunna utgöra en bas för samhälleliga önskemål fanns ju heller inte formulerat. Av speciellt intresse för den fortsatta framställningen är att den avvägning mellan olika mål som görs i utredningen så klart faller ut till fördel för det ekonomiska målet att »produktionsenheterna böra vara lokaliserade så, att landets tillgångar av produktionsfaktorer bli så utnyttjade och fördelade på olika områden att den reala nationalinkomsten blir så stor som möjligt».[11] Den osäkerhet som uttryckligen medges av utredningen gäller inte huruvida en anpassning till den »ekonomiska effektiviteten» är nödvändig och önskvärd eller ej. Den tar klart ställning för denna »effektivitets» överordnade roll. Nej, osäkerheten gäller »vilket utrymme som totalt sett finns för att kunna bedriva en lokaliseringspolitik i den anda som de av oss åberopade hänsynen till glesbebyggelsen tala för».[12] Så långt utredningen. Det är nu dags att se hur man i riksdagen bedömde det lokaliseringspolitiska utrymmet vid denna tidpunkt.

Lokaliseringsfrågan i riksdagen

Den i föregående avsnitt behandlade utredningen låg till grund för proposition 1952:127 och påföljande riksdagsbeslut.[13] I propositionen säger departementschefen att »samhället bör bedriva en aktiv lokaliseringspolitik» men reserverar sig samtidigt för de bristande kunskaperna på området. I själva verket framstår »den aktiva lokaliseringspolitiken» främst som ett medel i den allmänna ekonomiska politiken. Den »bör samordnas med strävandena att maximalt utnyttja tillgängliga arbetskraftsresurser och stödja utbyggnaden på de platser, där de totala kostnaderna för produktionen är lägst».

Visserligen bör man också ägna »särskild uppmärksamhet» åt folkminskningen på landsbygden, och det erinras också om »det allvarliga problem som Stor-

Stockholms tillväxt innebär» men några praktisk-politiska konsekvenser härav anges inte. När ekonomiska och sociala synpunkter kommer i konflikt med varandra ska avvägningen ske »från fall till fall». Avvägningen skall utföras av Ams och inte av den i utredningen föreslagna lokaliseringsnämnden, vilken enligt propositionen ej bör inrättas. Såväl subventioner som tvångsmetoder avvisas. I stället förespråkas upplysning och rådgivning till industriföretagarna i syfte att för dessa »klargöra de sociala och ekonomiska förhållanden, som ur det allmännas synpunkt böra beaktas vid lokaliseringen».[14] Men »det allmännas synpunkt» skall fastställas »fran fall till fall» och det enda ställningstagande av principiell karaktär som görs ifråga om målsättningen är till förmån för den »ekonomiska effektiviteten». Det görs härvid inte klart om det är företagsekonomisk eller nationalekonomisk effektivitet som avses.

Statsutskottet enades om ett utlåtande till riksdagen i enlighet med propositionen.[15] Med tanke på den senare motsättningen mellan SAP och bondeförbundet/centern bör det noteras att ingen motsättning mellan de två partierna kom i dagen vid detta tillfälle. Men dels bildade partierna koalitionsregering och dels är målsättningen i propositionen så allmänt hållen att den kan tolkas på olika sätt.[16]

I en socialdemokratisk motion till 1955 års riksdag krävs att »samhället» ges möjlighet att »hejda eller minska takten i storstädernas ohämmade expansion». Det bör ske genom att riksdagen antar en lag som ger regeringen möjlighet att förbjuda företagslokalisering till vissa orter. Enligt vad en av motionärerna anförde i riksdagen borde förbudet »följas av anvisningar på orter, som ur lokaliseringssynpunkt är mera lämpliga för industrin ifråga». Motionen avslogs.[17]

Till 1956 års riksdag ingavs två socialdemokratiska och fyra bondeförbundsmotioner som är av intresse i detta sammanhang.[18] I den ena av de socialdemokratiska motionerna krävs skärpt tillämpning av byggnadsregleringen i syfte att »hejda storstäderns ytterligare tillväxt» och »hindra den alltför långt gående utttunningen av flera trakter i vårt land».[19] I den andra uttrycks önskemål om »ett allsidigare näringsliv på den svenska landsbygden».[20] I utskottsutlåtandet över här nämnda motioner reflekteras den 1952 antagna målsättningen i en typisk formulering som denna:[21]

» . . . om det ur hela samhällets synpunkt kan betraktas som angeläget att vidtaga åtgärder för att hejda den ytterligare tillväxten av främst de största tätorterna, är det även angeläget att motverka orealistiska och överdrivna föreställningar om fördelar av näringslivets spridning som icke sällan gör sig gällande. Det primära i strävandena till ett i skilda delar av landet allsidigt utvecklat näringsliv är givetvis att företagsekonomiska förutsättningar finns för företagens förläggning till en viss ort eller viss del av landet».

Den sista meningen är ett koncist uttryck för fundamentet i den lönsamhetsbestämda regionalismen. »Harmoniska regioner» är nog bra, men »det primära» är ändå »givetvis» att de företagsekonomiska förutsättningarna för de enskilda företagens lokalisering tillgodoses.

Det skulle dröja till 1959 innan riksdagsmajoriteten ansåg det befogat att åter ta upp lokaliseringsfrågan till principdiskussion. Fram till denna tidpunkt åberopades 1952 års riksdagsbeslut som riktmärke för lokaliseringspolitiken. För att förstå den omedelbara anledningen till att en principdiskussion i lokali-

seringsfrågan åter ställdes på dagordningen är det nödvändigt att beröra byggnadsregleringens roll som lokaliseringspolitiskt instrument.

4.2. Byggnadsregleringen som lokaliseringspolitiskt instrument

När socialdemokraterna hösten 1945 ensamma övertog regeringsansvaret efter krigsårens samlingsregering övertog de samtidigt en ekonomi starkt präglad av administrativa regleringar, t.ex. ransonering av konsumtionsvaror, importreglering, statlig lönekontroll och byggnadsreglering. Målet var dock att successivt avveckla dessa. Importregleringen och en stor del av ransoneringarna slopades redan 1945-1946. Till de regleringar som överlevde längst hörde byggnadsregleringen.[22] Att den inte var tänkt som ett normalt politiskt styrmedel framgår av att dess tillämpning ursprungligen förbehölls ett tillstånd av »krig eller krigsfara, vari riket befinner sig eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden». Målet var att under dessa omständigheter »upprätthålla ett fast penningvärde och befrämja en ändamålsenlig användning av förnödenheter och arbetskraft».[23] För detta ändamål gavs regeringen formell rätt att styra investeringarnas inriktning och omfattning. Lagen förlängdes fr.o.m. dess tillkomst 1943 med ett år i taget.

År 1949 tillsattes en utredning med uppgift att utreda om inte den direkta investeringskontroll som byggnadsregleringen innebar kunde ersättas med generella metoder för styrning av investeringarna. I direktiven påpekas att byggnadsregleringen också kommit att få andra effekter än de primärt avsedda, bl.a. att gynna exportindustrin på bekostnad av annan industri och »i vissa fall» påverka lokaliseringen av enskilda industriföretag på ett »ur samhällets synpunkt lämpligt sätt».[24] När det gäller den sistnämnda effekten kom utredningen visserligen fram till att lagen »obestridligen givit vederbörande myndigheter möjlighet att utöva viss kontroll över näringslivets lokalisering» men att detta icke motiverade dess bibehållande.[25]

Den lokaliseringspolitiska propositionen från 1952 avvisade tillståndsgivning som metod för att hindra olämplig lokalisering men ansåg det lämpligt att så länge byggnadsregleringen fanns kvar anlägga lokaliseringspolitiska synpunkter vid dess tillämpning.[26]

När regeringen 1954 i vanlig ordning föreslog riksdagen att än en gång förlänga byggnadstillståndslagen med ett år passade den samtidigt på att uttala sig mot tanken på att slopa byggnadsregleringen. Det primära motivet för att behålla densamma anges liksom tidigare vara konjunkturpolitiskt. I andra hand nämns motivet att utjämna säsongarbetslösheten bland byggnadsarbetare. Först i tredje hand kommer det lokaliseringspolitiska motivet, som dock ges en något högre valör än tidigare. Socialminister Sträng inte bara anför att byggnadsregleringen ger samhället möjlighet att »förhindra uppenbart olämplig lokalisering», han antyder t.o.m. som ett villkor för dess slopande att ett motsvarande intrument skapas för styrningen av företagens lokalisering.[27] I debatten är det dock som vanligt de två andra motiven som står i centrum, och det är bara en högerpartist som uppmärksammar och kritiserar det lokaliseringspolitiska motivet.[28]

Att både högerpartiet och folkpartiet redan av andra skäl var oförsonliga motståndare till byggnadsregleringen framgår av att de år efter år motionerade om dess slopande.[29]

Regeringen föreslog 1956 i en proposition att ändra lydelsen av byggnadstillståndslagen, så att dess användande inte formellt skulle behöva bero av de utomordenliga förhållanden för vilka den en gång skapats. Visserligen var målet att så snart som möjligt bli kvitt lagen helt och hållet, men det sades de samhällsekonomiska förhållandena ännu ej tillåta.[30] Det lokaliseringspolitiska motivet betonas nu starkare än tidigare, om än på ett tvetydigt sätt. Visserligen heter det i utskottsutlåtandet att byggnadsregleringen, som hittills tillämpats »försiktigt» i detta syfte, nu borde »tillmätas större betydelse än tidigare». Samtidigt skulle inte detta »i sak» innebära någon »väsentlig ändring av vad som hittills gällt».[31] Det sistnämnda påståendet ter sig märkligt med tanke på att det i propositionen förutses en tidpunkt när det krävs »en ny lagstiftning» som »ger samhället möjlighet att öva ett *avgörande* inflytande på näringslivets lokalisering» (kursiv här). Tills vidare var det lämpligt att utnyttja byggnadsregleringen som lokaliseringspolitiskt instrument för att undvika dubbelprövning.[32] Men kunde »samhället» verkligen med hjälp av byggnadsregleringen utöva ett avgörande inflytande på näringslivets lokalisering?

Att byggnadstillståndslagen gav *möjligheter* till en långtgående statlig styrning av företagens investeringar till olika branscher, i tiden och i rummet, förefaller helt klart.[33] Hur denna möjlighet utnyttjades är däremot en annan sak. De utvärderingar som gjorts av lagens lokaliseringseffekter pekar entydigt i en och samma riktning. Avstyrkanden av ansökningar om byggnadstillstånd skedde sällan på lokaliseringspolitiska grunder.[34] Den tillämpande myndigheten gjorde således i allmänhet den bedömningen att de företagsekonomiska motiven sammanföll med de samhälleliga. Till och med i de fåtal fall när investeringar avstyrktes på lokaliseringspolitiska grunder så var det ytterst den företagsekonomiska bedömningen som åberopades. Arbetsmarknadsstyrelsen säger nämligen själv 1959: »Endast i ett fåtal fall, då företagens lokalisering uppenbart stod i strid mot samhällets lokaliseringspolitiska strävanden, avstyrktes byggnadstillståndsärenden av lokaliseringsskäl. I regel var det då fråga om lokalisering till storstäderna av företag som inte kunde åberopa reella företagsekonomiska skäl för en sådan lokalisering».[35]

Ams gör här anspråk på att utifrån en egen *företagsekonomisk* bedöming ha korrigerat företagarnas lönsamhetskalkyler. När företagarna inte vetat sitt eget bästa har Ams gått in och påtalat detta, varefter en såväl företagsekonomiskt som samhälleligt önskvärd lokalisering kunnat ske. Det harmonitänkande som i kapitel 3 återfanns hos de svenska samhällsplanerarna får här sin motsvarighet på tillämpningsplanet.

Men varför var man från folkparti- och högerhåll så rädda för byggnadsregleringens eventuella tillämpning i lokaliseringspolitiskt syfte? Koalitionens talesmän bedyrade ju att de inte tänkte uppge den företagsekonomiska lönsamheten som avgörande lokaliseringskriterium.[36] För det första var den borgerliga oppositionen allmänt kritisk mot »regleringspolitiken» som enligt dess mening inte avvecklades fort nog.[37] För det andra var den rädd att den formella styrnings-

möjlighet som gavs regeringen skulle komma att användas, hur mycket koalitionspartiernas företrädare än bedyrade sin trohet till de företagsekonomiska idealen. Enligt Ohlin hade regeringen »pistolen i fickan» och man kunde inte vara säker på att den skulle förbli där.[38]

Åren 1943-1959 förfogade myndigheterna således över ett lokaliseringspolitiskt medel som var potentiellt verkningsfullt. Ändå användes det mycket lite i uttalat lokaliseringspolitiskt syfte. Den motsättning som kunnat iakttas i den övergripande målsättningen – motsättningen mellan ekonomiska effektivitetsskäl för koncentrerad lokalisering och önskan om en mer utspridd lokaliserng löstes till förmån för effektivitetsskälen. Företrädare för koalitionspartierna uttalade sig som om byggnadsregleringen verkligen var ett kraftfullt styrmedel i den önskvärda lokaliseringens tjänst. Kanske kunde de härigenom övertyga sig själva och andra om att byggnadsregleringen verksamt bidrog till att »begränsa storstädernas expansion och därmed indirekt främja näringslivets utveckling inom andra områden».[39]

När regeringen 1959 väljer att inte längre behålla den formella möjligheten att använda byggnadsregleringen som lokaliseringsinstrument[40] slår företrädare för de båda f.d. koalitionspartierna larm. De framställer situationen så att regeringen nu avhänder sig ett strategiskt vapen i lokaliseringspolitiken. Till denna händelse finns det anledning att återkomma i nästa kapitel.

5. Sextiotalets lokaliseringspolitik — utredning och riksdagsdebatt

En ny lokaliseringspolitisk proposition förelades riksdagen 1964.[1] Den föregicks av två utredningar, som båda var av principiell vikt för lokaliseringspolitikens allmänna inriktning. Det är dels LO-ekonomernas rapport *Samordnad näringspolitik* från 1961 och dels den s.k. Näslundska utredningen, vars betänkande *Aktiv lokaliseringspolitik* publicerades 1963.[2] Sistnämnda år publicerades också den s.k. Eckerbergska utredningens betänkande *Lokalisering av statlig verksamhet,* som dock inte föranledde någon proposition.[3] Ytterligare utredningar med relevans för lokaliseringsfrågan var vid denna tidpunkt under ut-

arbetande.[4] År 1963 beslöt riksdagen att de statskommunala beredskapsarbetena skulle få användas också i lokaliseringspolitiskt syfte och samma år fick Ams tillstånd att använda investeringsfondsmedel i samma syfte.[5] Ett annat för den regionala utvecklingen viktigt beslut fattades 1962, nämligen beslutet om ny kommunindelning.[6]

Lokaliseringsfrågans aktualitet i början av sextiotalet visas också av den allmänna debattens intensifiering. Enligt en bibliografi över den lokaliseringspolitiska debatten publicerades 1960-1966 totalt 686 tidnings- och tidskriftsartiklar mot 375 för tiden 1953-1959.[7] Lokaliseringsfrågan debatterades t.ex. vid Nationalekonomiska föreningen 1963 och vid Stadsförbundets kongress samma år, i *Stockholms-Tidningen* och i tidskrifter som *Arbetsgivaren, Industria* och *Plan*.

Föreliggande kapitel inleds med en redogörelse för initiativet till den Näslundska utredningen och följs av en beskrivning av dess innehåll och påföljande proposition och riksdagsbeslut. I ett särskilt avsnitt granskas de politiska partiernas hållning i lokaliseringsfrågan. Särskild uppmärksamhet ägnas därvid centerpartiets linje, som fördes fram med anspråk på att utgöra ett alternativ till den socialdemokratiska linjen. Det valda framställningssättet innebär så långt ett fördunklande av det inflytande LO-ekonomernas rapport *Samordnad näringspolitik* haft på propositionen och riksdagsbeslutet. LO:s och SAP:s linje kommer därför att granskas mer ingående i kapitel 6.

5.1. Den »Näslundska utredningen»

Till vårriksdagen 1959 inlämnades två motioner som båda åberopar slopandet av byggnadstillståndslagen som lokaliseringspolitiskt instrument som skäl för att åter ta upp lokaliseringsfrågan till principdiskussion. Motionerna kom från vart och ett av de f.d. koalitionspartierna. Byggnadsregleringens slopande befaras leda till att landsbygdens avfolkning går med »allt raskare steg». Centermotionen utmynnar i krav på »skyndsam utredning och förslag till lagstiftning med bestämmelser om näringslivets lokalisering».[8]

I den socialdemokratiska motionen anges målet för lokaliseringspolitiken vara en »differentiering av näringslivet». Samtidigt som man pekar på »de nackdelar som en alltför stark koncentration av t.ex. industri och handel till vissa orter medför» knyter man an till en överordnad målsättning. »En ändamålsenligt utformad lokaliseringspolitik bör kunna ge betydande bidrag till stärkandet av näringslivets effektivitet». Motionens slutliga yrkande är identiskt med centermotionens nyss citerade yrkande.[9]

Av den efterföljande debatten att döma såg inte de två forna koalitionspartiernas aktörer någon motsättning mellan sina respektive motionspars innehåll. Fritiof Boo, som var första namn på den socialdemokratiska motionen i första kammaren, sammanfattar de två linjerna så här:[10] »De löper samman redan i motionsyrkandet och de förenar sig i utskottsutlåtandet. De går ut på att vi vill ha ett samhällsorgan, som kan gripa in för att få till stånd en bättre differentiering och spridning av näringslivet så långt detta är möjligt med hänsyn till före-

tagsekonomiska förutsättningar».

Som vi sett av föregående kapitel utnyttjades byggnadsregleringen mycket sparsamt som medvetet lokaliseringsinstrument. Ändå påstås i centermotionen, att regleringen gett regeringen möjlighet att »dirigera» investeringarna till »lämpliga platser», och i den socialdemokratiska motionen heter det, att regeringen härigenom kunnat »öva ett avgörande inflytande på näringslivets lokalisering inom vissa orter och områden».

Högerpartiets och folkpartiets invändningar mot de två motionsparen bestod främst i ett motstånd mot all form av »statligt tvång» i fråga om företagens lokalisering. [11] Riksdagen biföll dock utskottets hemställan om utredning i enlighet med de två motionsparens krav.[12]

Det är inte på grundval av någon mer precis målsättning än tidigare som de nya utredningsmännen skrider till verket. Målet sägs vara »ett i skilda delar av landet allsidigt utvecklat näringsliv», vilket dock inte får innebära att »de företagsekonomiska förutsättningarna för enskilda företag» äventyras. Det senare måste tvärtom vara det »primära» i sammanhanget. Mot denna bakgrund skall utredningen fastställa den allmänna målsättningen för lokaliseringsverksamheten samt framlägga förslag till »hur de samhälleliga åtgärderna på detta område bör utformas».[13] Man kan säga att dess uppgift blir att mäta det lokaliseringsbara utrymmet under förutsättningen att de enskilda företagens lönsamhetskrav respekteras. En alternativ utgångspunkt skulle kunna ha varit att i mer mumfordsk eller åhrénsk anda försöka definiera regioner utifrån en rikare uppsättning kriterier, som inte var underordnade den företagsekonomiska lönsamheten.

I Kommittén för näringslivets lokalisering kom att ingå sex ledamöter, en från vart och ett av de fyra största partierna, samt LO-ekonomen Gösta Rehn och landshövding Manfred Näslund. Den sistnämnde blev ordförande, och utredningen brukar därför kallas den Näslundska utredningen. Dess arbete resulterade i ett betänkande med bilagor, som publicerades 1963.[14]

Utredningens målformulering

Den övergripande målsättningen formuleras i tre punkter, som lätt känns igen från den tidigare utredningen (1951) med påföljande riksdagsbeslut (1952). De tre punkterna är:[15]

»1. Att främja en sådan lokalisering av näringslivet, att landets tillgångar av produktionsfaktorer blir utnyttjade och fördelade på olika områden på sådant sätt, att nationalinkomsten blir så stor som möjligt och att arbetskraften beredes full sysselsättning.
2. Att skapa en harmonisk samhällsmiljö, som i görligaste mån ger människorna - oberoende av var de måste bo för att fullgöra sin uppgift - en likvärdig standard i fråga om social och kulturell service.
3. Att lokalisera näringslivet så att rikets försvar underlättas».

Under den första punkten har vad jag i fortsättningen kommer att kalla tillväxtmålet (»så stor nationalinkomst som möjligt») kompletterats med målet »full sysselsättning». Den andra punkten motsvarar vad som tidigare kallades

»sociala skäl» och den tredje punkten kvarstår oförändrad.

För att nå det övergripande målparet, »tillväxt» och »full sysselsättning», sägs näringslivets lokalisering vara av strategisk betydelse. Industrin utpekas som den ekonomiska expansionens främsta drivkraft.[16] Detta kommer också till uttryck i de föreslagna medlen, vilka skall beröras längre fram. Det är nödvändigt att ytterligare ett tag stanna vid utredningens diskussion av de generella målen.

I utredningen sägs att både lokaliseringspolitik och rörlig arbetsmarknadspolitik skall användas för att nå det övergripande målparet. I vissa formuleringar antyds en kritik, som går ut på att tyngdpunkten hittills legat alltför starkt på rörlighetspolitiken. Det heter således att det »icke bara kan bli fråga om att arbetskraften skall anpassa sig till företagen, utan företagen får i större utsträckning än hittills söka sig till arbetskraften».[17]

Det heter vidare, att det t.o.m. kan bli aktuellt att försöka få företag att lokalisera i områden, där investerings- och produktionskostnaderna skulle bli högre än om företagen förlades till andra orter.[18] »Aktiv konjunkturpolitik» och »rörlighetsfrämjande arbetsmarknadspolitik» måste kompletteras med »aktiv lokaliseringspolitik» för att säkra »det ekonomiska framåtskridandet» och »den fulla sysselsättningen».[19] Utredningen tänker sig visserligen inte att offra något av »det ekonomiska framåtskridandet» för att kunna föra en »aktiv lokaliseringspolitik», men man får av målsättningskapitlet lätt uppfattningen att det förra skulle tillåta en förhållandevis större dos lokaliseringspolitik än tidigare. Att utredningen inte hyser några överdrivna förhoppningar om vad lokaliseringspolitiken skall kunna åstadkomma framgår emellertid också klart, t.ex. i en formulering som denna:[20] »Vilka åtgärder som än vidtas för att stimulera näringslivets utveckling, torde det vara ofrånkomligt att en betydande del av glesbygden och även de mindre tätorterna successivt kommer att avfolkas». Det verkar som om författarna var rädda att de skapat allt för ljusa förhoppningar hos de läsare som ville se en starkare utspridning av näringslivet. Det ser ut som om de ville frita sig från framtida anklagelser för att ha spritt falska förhoppningar.

Det sociala mål som anges i den andra punkten konkretiseras till ett visst utbud av »service», som alla människor skall ha tillgång till oavsett bostadsort. En förutsättning för att det målet skall kunna nås är i själva verket en fortsatt koncentration av befolkningen, eftersom »servicen» kräver ett visst minimiunderlag, allt efter dess speciella karaktär, för att kunna upprätthållas. Målet innebär *inte* ambitionen att styra företagens lokalisering i viss riktning utan måste förstås som ett åtagande att upprätthålla en viss minimistandard, även i de områden som redan blivit och kommer att bli mer eller mindre avfolkade. Lokaliseringspolitiken kan dock vara ett medel att stödja *vissa tätorter* som kan fungera som centra för befolkningen i glesbygden.[21] Här tangeras ett viktigt moment i de övergripande målens förvandling till konkret politik, nämligen vad som i slutet av sextiotalet skulle utmynna i en formlig klassificering av orter, utförd av statliga myndigheter och representanter för kapitalägarna i samråd.[22]

Det försvarspolitiska målet står visserligen kvar men behandlas förvånansvärt lättvindigt med tanke på att dess uppfyllande ytterligare försvårats i takt med koncentrationen av befolkning och näringsliv.[23]

Inte heller den Näslundska utredningen formulerar således något oberoende lokaliseringspolitiskt mål, utan detta mål är helt avlett av det övergripande målparet »tillväxt» och »full sysselsättning». Med nationalekonomen Ragnar Bentzels ord är de lokaliseringspolitiska målen »så allmänt formulerade att de skulle kunna stå som motto för den ekonomiska politiken överhuvudtaget».[24]

Men finns det då ingen regional dimension alls i den Näslundska utredningen? Jo, det gör det faktiskt. Det föreslås, att »särskilda stödåtgärder» skall sättas in i »regioner» med synnerligen stora sysselsättningssvårigheter och/eller svagt utvecklad industri samt låg inkomstnivå. Dessa »utvecklingsområden» avgränsas preliminärt till 24 av Ams s.k. B-regioner (jfr. nedan, kap. 8.2), med lägst 15 000 invånare. Av dessa 24 regioner låg 18 i Norrland, i huvudsak i inlandet. Norrland skall dessutom gynnas av speciella åtgärder för förbättring av »de allmänna produktionsbetingelserna», dvs. transporter, kommunikationer m.m. De »särskilda stödåtgärderna» riktas till industriföretag, som vill etablera sig i »utvecklingsområdena» eller rättare sagt till ett begränsat antal tätorter inom dessa. Dessutom definieras enligt mindre stränga kriterier på låg utvecklingsgrad s.k. allmänna stödområden, där stödåtgärder av mera begränsad natur skall få sättas in.[25]

Stödet till industriföretagen skall enligt utredningen utgå i form av lån eller bidrag och får inte ha karaktären av »fortlöpande subvention». Etableringskontroll anses inte nödvändig som styrmedel.[26]

I följande avsnitt skall jag uppmärksamma en debatt, som kastar ljus över den av utredningen förordade generella målsättningen och som ger en bild av ytterligare några auktoritativa aktörers föreställningar i lokaliseringsfrågan.

»Utredningen som fuskade»

Återigen är det Nationalekonomiska föreningen som är arena för en lokaliseringspolitisk debatt.[27] Inledningsanförandet hölls av Manfred Näslund. Han underströk, att utredningen inte avsåg att försöka vända utvecklingen mot fortsatt koncentration utan att »modifiera» densamma. Man skulle satsa på att bygga upp »ytterligare någon eller några ekonomiska och kulturella centra med dragningskraft liknande den, som de tre nuvarande storstäderna har / . . ./ Lokaliseringspolitikens uppgift blir att medverka till en koncentration av stadsnäringarna till sådana större tätorter, som kan fungera som centralorter för befolkningen i glesbygden och samtidigt är attraktiva som lokaliseringsorter för industrin. En nyanserad utveckling av såväl glesbygd som tätorter bör sålunda eftersträvas».[28]

Någon entusiasm bland de församlade ekonomerna väckte inte Näslunds anförande. Företagsekonomen Folke Kristensson pekade på de förluster i »effektivitet» och »lönsamhet» som skulle uppstå på grund av den »försening av utvecklingen, produktiviteten och anpassningsbarheten som blir följden av att företagsamheten inte lokaliseras till de enligt dessas kriterier bästa områdena i landet».[29] LO-ekonomen Clas-Erik Odhner framhöll, att det inte »finns någon-

ting som tyder på att stora befolkningscentra är oekonomiska för näringslivet och samhällsfunktionerna» och hänvisade till professor Kristensson, som tvärtom »elegant visat att de troligen är mycket ekonomiska». Lokaliseringspolitiken borde inriktas på de »expansiva orterna, dock inte nödvändigtvis på de tre storstadsregionerna».[30]

Ams-direktören Bertil Olsson instämde med Folke Kristensson och betraktade näringslivets koncentration som både nödvändig och önskvärd. Den skulle visserligen gå att bryta med »politiska medel», men det skulle innebära, att man fick avstå från »standardhöjningen». Medlet för att åstadkomma denna var »full sysselsättning» och det målet kunde bara nås genom rörlig arbetsmarknadspolitik. Inför den troliga utsikten att 50 000 människor måste lämna skogsindustrien inom de närmaste 5-10 åren drog han följande slutsats: »Det är inte något litet problem att flytta dem alla. De allra flesta kommer förmodligen att få flytta söderut, om man inte gör något i motsatt riktning. Jag kan egentligen inte hitta några ekonomiska skäl, som talar mot en sådan rörlighet. De enda skäl jag kan finna för att hålla arbetskraften kvar skulle vara de sociala och i någon mån de försvarspolitiska. Man flyttar ju inte alls gamla människor».

Visserligen gick han med på en lokaliseringspolitik som var avsedd för de norra delarna av landet, även om man därmed var inne på »diskutabla vägar». Men det var ändå motiverat av »psykologiska skäl», ty då kunde man få »bättre gehör för de åtgärder som är de viktigaste i sammanhanget, nämligen att stimulera den geografiska rörligheten». Den ville han »absolut inte» vara med om att dämpa.[31] Hur reagerade den Näslundska utredningens ordförande på detta kritiska bemötande? Manfred Näslund betonade starkt att utredningen aldrig avsett annat än att befolkningen skall fortsätta att koncentreras och detta med hjälp av lönsamma industrier: »Här är det alltså fråga om att till lämpliga orter förlägga industrier, som bedömes bli lönsamma. Men jag poängterar än en gång att dessa orter är få, och att stora delar av glesbygden kommer att avfolkas ytterligare. Vi vill hjälpa till att koncentrera människorna och företagsamheten till lämpliga orter».[32]

Bondeförbundspolitikern Torsten Andersson intog en från Kristensson, Odhner och Olsson radikalt annorlunda ståndpunkt. Han uttryckte sin tro på att människorna kommer att söka sig från tätorterna, han betonade starkt det försvarspolitiska motivet för en utspridning av näringslivet och han krävde att Norrland skulle *tillföras* folk från mellansverige och Stockholm. Allt detta avfärdades av högermannen och nationalekonomen Staffan Burenstam Linder som »ur ekonomisk synvinkel irrationellt tänkande».[33]

Den främste kritiken mot utredningen kom inte i denna diskussion vid Nationalekonomiska föreningen utan i en *Tiden*-artikel 1963.[34] Under rubriken »Utredningen som fuskade» karakteriseras den Näslundska utredningen som »en tendentiös och hycklande plädering för att den norrländska glesbygden skall hållas vid liv genom statliga subventioner i mer eller mindre förtäckta former». Utredningen kritiseras för att inte med en rad beröra »de samhällsekonomiska vinster, som kan nås genom ökad befolkningskoncentration och genom arbetskraftens omflyttning till mer produktiva näringar». Kravet på att människorna skall ges en likvärdig standard var de än måste bo avfärdas som »uppenbart o-

rimligt».

I en ledare i *Tiden* ett år senare karakteriseras utredningens förslag som »oanvändbart», samtidigt som det i valrörelsen »av norrlands- och landsbygdsintressena upphöjdes till en lokaliseringspolitisk bibel, där varje ord var heligt».[35]

LO avgav mycket negativa remissyttranden till såväl den Näslundska som den Eckerbergska utredningen.[36] I fackförbundspressen avfärdades förslagen i den förra som »skrivbordsprodukter som kommer att hamna i de döda utredningarnas arkiv».[37] Den senare sades vara en »utredning som inte bör ge snabba resultat».[38]

LO:s remissyttrande över den Näslundska utredningen kan i sak närmast jämföras med Svenska Bankföreningens. De båda organisationernas likartade kritik kan sammanfattas i bankföreningens rättframma rekommendation: »Man bör . . . satsa på de hästar som ligger hyggligt till i loppet i stället för på dem som redan påtagligt sackat efter».[39]

5.2. »Tillväxt» och »jämlikhet» i lokaliseringspolitiken

Som framgått av föregående avsnitt var den Näslundska utredningen av den uppfattningen, att näringslivet och befolkningen skulle fortsätta att röra sig från glesbygd till tätorter. Det var en tendens, som i sina huvuddrag inte gick att påverka på politisk väg. I propositionen formuleras detta perspektiv än tydligare, och det betonas särskilt, att en fortsatt utflyttning från stora delar av Norrland och nordvästra Svealand är att vänta oavsett vilka åtgärder som sätts in för att »stimulera näringslivets utveckling».[40] Propositionen fogar in lokaliseringspolitiken i ett vidare ekonomiskt-politiskt perspektiv än utredningen. Enligt inrikesminister Rune Johansson bör lokaliseringspolitikens utgångspunkt vara

»att *det långsiktiga målet* för samhällets ekonomiska politik är att främja ett snabbt ekonomiskt framåtskridande. En avgörande förutsättning för en fortsatt snabb standardstegring är att vårt näringsliv anpassas och utvecklas efter det moderna samhällets krav. Ny teknik, nya produktionsprocesser och nya varor kommer att skapa nya företag och nya marknader. Vissa näringsgrenar måste emellertid anpassa sig till krympande marknader. Företag kommer därför liksom hittills att läggas ned, andra kommer i deras ställe och utvecklingen kommer sannolikt inom vissa branscher att bli minst lika framträdande som hittills. Samtidigt sker en ständigt fortgående specialisering som säkerligen kommer att ge utrymme för en fortsatt småindustriell utveckling. Den internationella konkurrensen ökar kraven på att vårt samhälle och därmed också näringslivet och arbetsmarknaden successivt anpassas till ändrade förhållanden. Förändringar i produktivitet, efterfrågan, teknik m.m. medför förskjutningar i relativa priser, löner och vinster, och dessa förändringar medför i sin tur en omfördelning av resurserna mellan branscher och regioner. En aktiv näringspolitik bör på olika sätt underlätta och stimulera den ständigt fortgående omvandling som är ett väsentligt inslag i den ekonomiska tillväxtprocessen. Den måste därvid utformas med utgångspunkt i vidare samhällsekonomiska perspektiv och stor vikt måste fästas vid omvandlingens sociala konsekvenser».[41]

I detta citat uttrycks på ett karakteristiskt sätt ett av de två grundelement i den socialdemokratiska ideologien, vilka omtalats i inledningskapitlet, nämligen *tillväxtideologien*. Visserligen kan man vid en noggrann läsning peka på flera lo-

giska oklarheter i den citerade texten. Vad innebär det t.ex. att »vårt näringsliv anpassas och utvecklas efter det moderna samhällets krav»? Vilka är »det moderna samhällets krav»? De fenomen som räknas upp i fortsättningen (»ny teknik etc») hör själva hemma i »näringslivet», närmare bestämt hos varuproducerande industriföretag. Slutsatsen blir, att »vårt näringsliv» skall anpassas till sig självt. Men »vårt samhälle» och »näringslivet» skall dessutom anpassas till »ändrade förhållanden». Nu är det inte längre fråga om anpassning *till samhället* utan anpassning *av samhället* till något annat, närmare bestämt »den internationella konkurrensen» som är subjektet i den aktuella satsen. »Den internationella konkurrensen» framstår här som utvecklingens yttersta drivkraft. Slutsatsen blir att »näringslivet» skall anpassas till »det moderna samhället» (som inte ges någon från »näringslivet» specifik innebörd) som i sin tur skall anpassas till »den internationella konkurrensen», som ju också är en yttring av »näringslivet».

Målet »snabbt ekonomiskt framåtskridande» är inget självändamål utan en »avgörande förutsättning» för »fortsatt snabb standardstegring». Denna sammankoppling framstår som axiomatisk och termen »standardstegring» definieras inte. Politikens uppgift är enligt citatet att »underlätta» och »stimulera» de förändringar som sker spontant i »den ekonomiska tillväxtprocessen». Staten framstår själv – under beteckningen »samhället» – som ett element i en ständigt fortgående utvecklingsprocess. Dess roll är inte den passive åskådarens. Den skall själv delta i denna utveckling på dess egna grundvillkor.

Men innebär inte citatets avslutande mening något annat? Där sägs ju, att politiken skall utformas »med utgångspunkt i vidare samhällsekonomiska perspektiv»! Det är svårt att i propositionen se vilka perspektiv det skulle vara. Det perspektiv som där artikuleras är just det tillväxtperspektiv som utmålas i det citerade avsnittet. Däremot finns det täckning för formuleringen att »stor vikt måste fästas vid omvandlingens sociala konsekvenser». Den av staten understödda i sina grunddrag spontana utvecklingen för inte uteslutande gott med sig. »Den enskilde» (väl att märka görs ingen differentiering med avseende på grupp- eller klasstillhörighet) ställs inför »anpassningssvårigheter», som lokaliseringspolitiken skall försöka mildra.[42]

Vad man skulle kunna kalla en ideologisk anpassningskedja är nu till fullo utvecklad. »Den enskilde» skall anpassas till »näringslivet», som skall anpassas till »det moderna samhället», som skall anpassas till »den internationella konkurrensen». Själva den utveckling, som leder till omflyttning och »anpassningssvårigheter» betraktas i grunden som både nödvändig och önskvärd. Förutsättningarna för att denna ekvation skall gå ihop är att de »anpassningssvårigheter» som omtalas i sig inte rör förhållanden som inräknas i den »levnadsstandard», som ju ändå framställs som det yttersta målet.

Det sist refererade skälet till förmån för lokaliseringspolitiska åtgärder, dvs. att »stor vikt måste fästas vid omvandlingens sociala konsekvenser», kan karakteriseras som socialpolitiskt eller humanitärt. Det leder över till det andra av de i inledningskapitlet nämnda grundelementen i den socialdemokratiska ideologien, nämligen *jämlikhetsideologien.* Den intar en underordnad plats i propositionen och kan i ett koncentrat åskådliggöras med följande citat. »Samhället

bör emellertid också söka styra utvecklingen i sådana banor att det stigande välståndet fördelas på ett rättvist sätt och att människorna i olika delar av landet erbjuds en tillfredsställande social och kulturell service».[43] På denna punkt finns ingenting att tillägga utöver det som sagts ovan i anslutning till motsvarande formulering i den Näslundska utredningen.

Den regionala dimensionen i den Näslundska utredningen, konkretiserad till »utvecklingsområden» främst i Norrlands inland, överges i propositionen till förmån för det vidare s.k. norra stödområdet. Det består av de fyra nordligaste länen samt Hälsingland, norra delen av Kopparbergs län, nordvästra Värmland, Dalsland och norra Bohuslän. Ekonomiskt stöd (se nedan) skall i första hand utgå till detta område, dock även i »särskilda fall» till orter utanför området, nämligen i samband med industrinedläggelser eller »liknande mera krisartade orsaker». Några bestämda orter inom det givna området utpekas inte som värda att satsa på i första hand. Däremot skall stödet inte utan vidare gå till de sämst ställda orterna utan hellre till orter som bedöms ha de bästa utvecklingsmöjligheterna. Graden av precisering sträcker sig till centralorter i expansiva kommunblock.

Även i utredningen förespråkades en selektiv satsning, men där inom ramen för de mera snävt definierade »utvecklingsområdena». Häri ligger en viktig skillnad mellan utredning och proposition. Den förra ville i första hand satsa på orter i Norrlands inland, den senare på orter inom ett betydligt större område. I praktiken innebär det, att de potentiella stödorterna i inlandet skulle få konkurrera om stödet med de mer »utvecklingsbara» orterna i nordvästra Svealand och Norrlands kustland, ja t.o.m. i vilken annan del av Sverige som helst.[44] I utredningen fanns formuleringar, som lätt kunde tolkas som en kritik mot regeringen för att tidigare ha prioriterat den rörliga arbetsmarknadspolitiken framför lokaliseringspolitiken. I propositionen finns inga sådana formuleringar.[45] Tvärtom! »I de orter, där rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik av olika skäl inte kan lösa sysselsättningsfrågorna, kan aktiva lokaliseringsåtgärder från statens sida också vara samhällsekonomiskt motiverade, eftersom arbetskraften endast härigenom kan utnyttjas på ett produktivt sätt». Först när den rörliga arbetsmarknadspolitikens möjligheter uttömts är det dags för lokaliseringspolitiken att ta vid.

I övrigt innebar propositionen och det påföljande riksdagsbeslutet bl.a. följande nyheter. Den regionala planeringen skulle förbättras, bl.a. för att kunna ge underlag för den ovan nämnda prioriteringen mellan olika orter. För detta ändamål inrättades på länsnivå korporativt sammansatta planeringsråd.[46]

Lokaliseringsstöd skulle ges i form av lån och bidrag till företag som bedrev industriell verksamhet eller till turistföretag inom stödområdet. Stödet skulle utgå vid ny-, till- eller ombyggnad av anläggning eller vid anskaffning av maskiner, arbetsredskap och verktyg. Villkoren var dock att företaget bedömdes bärkraftigt, att investeringen medförde en påtaglig sysselsättningseffekt och att lokaliseringsorten hade goda förutsättningar för företagets verksamhet. Stödformer som innebar fortlöpande driftssubventioner avvisades liksom kommunala subventioner av varje slag.[47] Någon principiell diskussion om subventioner kontra etableringskontroll skedde inte utan det framstod som självklart att de

förra är den rätta vägen: »Liksom hittills skall det givetvis stå företagen fritt att utan statligt stöd etablera sig på de platser de själva finner lämpligt».[48]

Stödärendena skulle handläggas av Ams eller om investeringskostnaderna översteg 2 miljoner kronor (enligt prop.)/3 miljoner kronor (enligt riksdagsbeslutet) av Kungl. Maj:t. Inom dess kansli tillsattes lokaliseringsberedningen, ett korporativt sammansatt organ med uppgift att samordna lokaliseringspolitiska bedömingar hos olika beslutscentra.[49]

5.3. De politiska partierna och 1964 års lokaliseringsbeslut

Initiativet till den Näslundska utredningen kom som redan visats från socialdemokratiskt och centerpartihåll. Vid det tillfället (1959) tycktes de två partiernas aktörer i riksdagen eniga inte bara om att en utredning skulle tillsättas utan också om den generella målsättningen för lokaliseringspolitiken. Om någon huvudmotsättning funnits i denna fråga under femtiotalet så gick den snarast mellan centerpartiet och socialdemokraterna å ena sidan och folkpartiet och högerpartiet å den andra. De förra hade förespråkat ett försiktigt användande av byggnadsregleringen i lokaliseringspolitiskt syfte, något som de två senare partierna avvisat med hänvisning till den risk detta skulle innebära för de privata företagens lönsamhet.

Finns det på samma sätt en huvudmotsättning kring 1964 års riksdagsbeslut? En lämplig metod att avgöra detta kan vara att jämföra de partimotioner, som lämnats in med anledning av proposition 1964:185. Förutom dessa hade, om likalydande motioner räknas om en, 20 motioner inlämnats. Av dessa behandlade en den generella målsättningen, nio ställde krav på förändringar av stödområdets gränser och de övriga krävde olika förändringar i detaljfrågor.[50] Jag har valt att jämföra partiernas uppfattning för det första vad gäller den allmänna målsättningen och för det andra vad gäller målens precisering, däri inräknat de föreslagna styrmedlen.

Den generella målsättningen

Motionerna från högerpartiet och folkpartiet kan behandlas tillsammans, eftersom båda partierna enligt utskottets skrivning »från sina speciella utgångspunkter framhävt principer vilka ingår i det program som framlagts genom propositionen».[51] Visserligen kan man fråga sig om dessa »utgångspunkter» verkligen är så »speciella» i förhållande till socialdemokraternas egna.

Högerpartimotionen ger uttryck för ett synsätt förvillande likt det socialdemokratiska. Lokaliseringspolitiken får på inga villkor äventyra målet »snabbt ekonomiskt framåtskridande» och man betonar vikten av att låta lokaliseringspolitiska åtgärder föregås av undersökningar, som klargör hur långt man kan gå utan att sätta det övergripande målet i fara.[52] Det är svårt att ens upptäcka någon nyansskillnad mellan propositionen och högerpartimotionen i synen på den lokaliseringspolitiska målsättningen. Samma sak gäller folkpartiets motion, som

dock är mindre precis i sina formuleringar.[53]

Också kommunisterna är positiva till den allmänna målsättning, som uttalas i propositionen. De framhåller att lokaliseringspolitiken måste ses som en del av den »allmänna ekonomiska politiken», vars målsättning är att »maximalt öka nationalinkomsten och dennas tillväxttakt samtidigt som fördelningspolitiska hänsyn tillgodoses». Visserligen betonas att »fortsatt industrialisering, urbanisering och koncentration är förutsättningar för större produktivitet och högre standard», men »det finns ingen naturlag som säger att denna process måste ta sig precis samma former som under de senaste årtiondena». Positivt uttrycks målet som »en ekonomisk blomstring av alla våra landsdelar och län». Märkligt nog tolkar man också propositionens målsättning på det sättet! Till skillnad från övriga partier anser dock kommunisterna att målet kan nås endast om »privatkapitalets herravälde» bryts genom en starkare planering efter »samhällsekonomiska behov» och genom att detskapas nya statliga basindustrier.[54]

I centerpartiets partimotion tolkas propositionens målsättning annorlunda än i kommunisternas.[55] Lokaliseringspolitiken skall enligt centerpartiets tolkning inriktas på ett »i hög grad koncentrerat näringsliv och samhälle». Propositionens huvudinriktning sägs avvika både mot den målsättning som präglat den hittillsvarande lokaliseringspolitiken och mot den målsättning som angetts i utredningen. Mot SAP:s målsättning ställer partiet en målsättning som går ut på att »skapa och upprätthålla ett nät av livskraftiga tätorter över hela landet . . . Några mer generella regler för en . . . tätortsbedömning torde icke behöva preciseras. Målsättningen är sålunda mera frågan om en inriktning att så långt det är ekonomiskt möjligt skapa ett decentraliserat näringsliv och samhälle».

Skall man tolka centerpartiets målsättning så att den innebär ett ifrågasättande av tillväxtmålet? Nej, även om motionen inte är särskilt talför på denna punkt, så förhåller det sig snarare så, att partiet inte som de övriga partierna tror att »tillväxten» kräver ett lika högt pris i fråga om koncentration. Liksom övriga partier efterlyser centerpartiet fler och bättre undersökningar på området. Framförallt anser partiet det vara viktigt att mera exakt kunna bedöma den samhällsekonomiska effekten av rörlig arbetsmarknadspolitik respektive lokaliseringspolitik. Tills vidare borde den senare sättas främst. »Först om och i den mån lokaliseringspolitiska åtgärder inte bedömes ekonomiskt möjliga för orten, bör rörlighetsstimulerande åtgärder tillgripas och då i första hand inriktas på rörlighet inom regionen».[56]

Den av centern föreslagna prioriteringsordningen accepteras inte av riksdagsmajoriteten. Enligt dennas uppfattning kan lokaliseringspolitiken endast vara ett komplement till den rörliga arbetsmarknadspolitiken. »Att starka skäl . . . talar för en aktiv lokaliseringspolitik i sysselsättningssvaga områden får . . . inte tagas till intäkt för att låta . . . rörlighetsstimulans komma ifråga endast i den mån lokaliseringspolitiska åtgärder på en avfolkningsort inte bedömes vara ekonomiskt möjliga».[57] I debatten hamras detta outtröttligt in av i synnerhet socialdemokratiska talare.[58] Däremot polemiserar inte de två övriga borgerliga partiernas företrädare öppet mot centerpartiet, vilket torde vara partitaktiskt betingat. I sak ligger högerpartiets talare närmare de socialdemokratiska talarna än folkpartiets när det gäller att utveckla tillväxt- och rörlighetslinjen.[59] Debat-

tens huvudmotsättning kan illustreras med följande enkla schema.

Tabell 2. *Huvudmotsättningen i den lokaliseringspolitiska riksdagsdebatten 1964.*

	Centerpartiet	Majoriteten
Lokaliseringspolitik	I första hand	I andra hand
Arbetsmarknadspolitik	I andra hand	I första hand
Attityd till »utvecklingens» krav på omflyttning	Stoppa!	Modifiera!

Vem har rätt? Är det som centerpartiet säger att den »ekonomiska tillväxten» tål en större dos lokaliseringspolitik? Eller sätter »tillväxtkraven» en snävare gräns, som majoriteten med socialdemokraterna i spetsen hävdar? Att ge ett korrekt svar på den frågan skulle kräva en särskild undersökning. Så mycket kan emellertid sägas att den Näslundska utredningen inte tillhandahåller något facit. Skall man ta dess målformulering på orden borde lokaliseringspolitiken föregås av en undersökning som visade vilken rumslig fördelning av »produktionsfaktorerna» som gör att »nationalinkomsten blir så stor som möjligt och att arbetskraften beredes full sysselsättning». Men någon sådan totalkalkyl görs inte i utredningen. Nä· propositionen avvisar utredningens förslag att styra lokaliseringsstödet till »utvecklingsområden» främst i Norrlands inland, till förmån för ett vidare stödområde kan den heller inte åberopa någon formlig kalkyl som bevisar att detta skulle ge bättre måluppfyllelse.

Den mest genomarbetade specialundersökning, som åtföljde den Näslundska utredningen, hade ett mycket snävare undersökningsobjekt än det som svarar mot uppgiften att mäta den mest tillväxtbefrämjande fördelningen av »produktionsfaktorer». I *Studier i industrilokalisering* fann Gunnar Törnkvist att det för en stor del av industrin med omkring hälften av alla industrianställda finns stor valfrihet vad gäller lokalisering. Det är inte så att produktionskostnaderna avgränsar »ett begränsat område, utanför vilket framgångsrik industriproduktion är omöjlig. En 'säljande produkt' torde kunna tillverkas på ett mycket stort antal alternativa lokaliseringsorter inom i stort sett hela landet».[60]

Per Holm hade redan i utredningen *Näringslivets lokalisering* tio år tidigare kommit fram till optimistiska slutsatser beträffande möjligheterna att sprida industri och annan verksamhet.[61]

De två här nämnda undersökningarna svarar visserligen inte på nyckelfrågan vilken rumslig fördelning av »produktionsfaktorerna» som gör att »nationalinkomsten blir så stor som möjligt och att arbetskraften beredes full sysselsättning». Däremot pekar deras resultat på att det för industrins del finns ett lokaliseringsbart utrymme, som inte är så snävt som man kunde förledas att tro av i synnerhet SAP:s och högerpartiets försäkringar. Det råder en iögonfallande motsättning mellan dessa aktörers mekaniskt upprepade formuleringar av vad »tillväxten» med nödvändighet kräver i fråga om lokalisering och det begränsade omfånget av och innehållet i de undersökningar som åtföljer utredningarna från 1951 respektive 1963.

Den lönsamhetsbestämda regionalismens föreställningsmönster har karaktä-

ren av en besvärjelse. Det är som om dess bärare ville säga att »tillväxten kräver koncentration», det må vara hur som det vill med undersökningar som pekar i annan riktning.

Kanske är det ett karakteristiskt drag för en ideologi att den inte tål motsägelser och att den därför är blind för information som hotar att upplösa dess grundläggande föreställningsmönster.[62] Det bör dock understrykas att Törnkvists resultat i ett begränsat avseende påverkade det lokaliseringspolitiska beslutet 1964. Det av honom påvisade lokaliseringsbara utrymmet för industrin skulle i någon mån komma att utnyttjas genom de subventioner som därefter började tillämpas. När det gäller det grundläggande föreställningsmönstret skedde dock snarast en skärpning i den riktning, som anvisades av den lönsamhetsbestämda regionalismen. I uttalanden från socialdemokratiskt håll betonas nu starkare än tidigare »tillväxtens» krav på koncentration. Det är en slutsats, vars riktighet skall ytterligare underbyggas i kapitel 6.

Målens precisering

Motsättningen mellan centerpartiet och SAP framstår som mindre skarp på mer konkret nivå. De två partierna är liksom folkpartiet och högerpartiet i stort sett överens om stödområdets gränser. Någon ortsprioritering vill centerpartiet emellertid inte veta av och kritiserar därför propositionens och utskottsmajoritetens visserligen mycket vaga skrivning på denna punkt.[63] Den är så vag att några socialdemokratiska riksdagsmän i en motion krävde en starkare styrning till vissa orter inom stödområdet.[64]

VPK är motståndare till att avgränsa ett särskilt stödområde och vill att stödet skall kunna sättas in varhelst det behövs. En originell synpunkt från VPK:s sida är att industrier också skall kunna få statligt stöd för att lokalisera *till* storstadsområden parallellt med att ämbetsverk och kommersiell verksamhet utlokaliseras därifrån. Partiet fruktar att storstäderna skall förlora alltför mycket industri och därmed få en ensidig social sammansättning. Därmed föregriper partiet en utveckling som i mitten av sjuttiotalet skulle göra partiets krav än mer aktuellt.[65]

Någon ordentlig argumentation kring valet av styrmedel för industrilokaliseringen sker inte vare sig i betänkandet, propositionen, partimotionerna eller riksdagsdebatten. Det är märkligt med tanke på att det var slopandet av byggnadsregleringen, en form av etableringskontroll, som var den omedelbara anledningen till att det i motioner krävdes att åter pröva lokaliseringsfrågan 1959. Från folkparti- och högerpartihåll fruktade man, att det bakom motionerna fanns en vilja att ingripa med »statligt tvång» mot det privata näringslivet. I propositionen heter det att lagstiftning »för närvarande» inte är påkallad. Det var dock en tillräcklig anledning för att riksdagsmännen i folk- och högerpartiet skulle kräva att riksdagen uttalade ett principiellt avståndstagande från »lagstiftningsåtgärder som ger samhället möjlighet att tvångslokalisera företag».[66]

I propositionen framställs inga principiella betänkligheter mot subventioner som sådana, givet vissa grundförutsättningar. Företag som får subventioner

skall bedömas bärkraftiga och ha förmåga att leva vidare utan fortlöpande driftssubventioner. Mellan partierna finns dock vissa nyansskillnader. Det största frågetecknet sätts från högerhåll, medan VPK representerar den andra ytterligheten.

SAP och centerpartiet

Riksdagsbeslutet innebar i allt väsentligt ett godtagande av propositionen.[67] Om man bortser från den ständiga huvudmotsättningen mellan VPK och de övriga partierna vad gäller frågan socialism-kapitalism, går den speciella huvudmotsättningen i lokaliseringsfrågan mellan centerpartiet och SAP. Den kommer för det första till uttryck i den allmänna attityden till koncentrationen som sådan. För det andra visar den sig i synen på vilken avvägning som är den rätta mellan lokaliserings- och rörlighetspolitik. För det tredje gäller den vilken ortsstorlek som skall anses tillräcklig för att berättiga till lokaliseringsstöd, eller rättare sagt om man överhuvud taget skall göra någon sådan prioritering från centralt håll.

Lika oeniga som SAP och centerpartiet är i dessa frågor, lika eniga är de om de konkreta styrmedlen. Samhällsplanering, rådgivning och subventioner till privata industriföretag är de medel, som förespråkas. Det är endast i fråga om planeringens institutionella uppbyggnad som centerpartiet profilerar sig i en på sitt sätt principiellt viktig fråga. Till skillnad från övriga partier vill man ge den en omedelbar parlamentarisk förankring på central nivå och i landstinget på regional nivå. Möjligen anser man att detta automatiskt skulle ge planeringen ett innehåll, som ligger mera i linje med den egna målsättningen. Varken centerpartiet eller SAP kräver etableringskontroll och det framstår som självklart att subventioner är den rätta medicinen.

Det mest iögonfallande som hänt från 1952 till 1964 är att SAP kommit till en mer bestämd uppfattning vad gäller det lokaliseringspolitiska manöverutrymmet. Från en svagt optimistisk inställning till möjligheten av att sprida industriföretag och befolkning – en inställning som man att döma av agerandet i riksdagen ännu 1959 delade med centerpartiet – har man nu kommit till slutsatsen att detta inte är genomförbart med mindre än att det övergripande tillväxtmålet måste uppges. Det vill partiet inte göra, eftersom det i sin tur är en förutsättning för det yttersta målet, att alla skall få det bättre (»ökad levnadsstandard»). När partiet nu mera bestämt uppfattar en fortsatt koncentration som nödvändig låter det tanken på det önskvärda i en utspridning glida tillbaka.[68] Samtidigt kan införandet av subventioner skapa ett intryck av att partiet trots allt gör vad det kan för att sprida industrien, att det rentav för en mer »aktiv lokaliseringspolitik» än tidigare. Enbart formuleringen »aktiv lokaliseringspolitik» är ur legitimerande synpunkt välfunnen. Tidigare fördes en på rådgivning och upplysning till industriföretagen inriktad försiktig lokaliseringspolitik. Nu förs med hjälp av subventioner till dessa företag en »aktiv» lokaliseringspolitik.

Den ideologiska glidning som här observeras hos SAP framstår inte som alldeles följdriktig. I mitten av femtiotalet förekom i riksdagen signaler om en

mot företagarnas vinstmaximeringsmål mindre välvillig linje, i syfte att åstadkomma en mera utspridd lokalisering rentav på landsbygden. Det hette t.ex. i en motion att »samhället» borde få tillgång till medel som möjliggör »ett veto gentemot de större städernas ohämmade tillväxt». I en annan motion efterlystes »ett allsidigare näringsliv på den svenska landsbygden». En riksdagsman krävde inte bara förbud mot etablering i vissa områden utan också att förbudet borde »följas av anvisningar på orter, som ur lokaliseringssynpunkt är mera lämpliga för industrin ifråga».[69] Bl.a. med tanke på dessa från den socialdemokratiska huvudlinjen avvikande opinionsyttringar finns det anledning att i ett särskilt kapitel skärpa konturerna av SAP:s och LO:s lokaliseringsideologi.

6. LO, SAP och lokaliseringsfrågan

I föregående kapitel fixerades SAP:s lokaliseringspolitiska ideologi med hjälp av proposition 1964:185 och riksdagsdebatten kring denna. Syftet är nu att ge en fördjupad bild av SAP:s och LO:s linje i frågan. En undersökning av programmatiska dokument, kongressförhandlingar och debattartiklar i *Tiden* och fackförbundspressen borde ge en fylligare bild i detta avseende.

Det är naturligt att i första hand rikta blickarna mot LO-ekonomernas rapport *Samordnad Näringspolitik* från 1961. Denna är enligt Leif Lewin »vad *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram* var för fyrtiotalet» och är därför den skrift till

vilken man i första hand bör gå »om man söker efter preciseringar av det nya partiprogrammets mera allmänt hållna krav».[1]

6.1. LO och lokaliseringspolitiken

»Samordnad näringspolitik»

Den arbetsgrupp som utarbetade *Samordnad näringspolitik* innehöll inga fackliga förtroendemän. I gruppen ingick fyra personer, som var anställda vid LO:s utredningsavdelning – Rudolf Meidner, Tord Ekström, Clas-Erik Odhner och Eric Pettersson – samt docent Kurt Samuelsson som 1961 blev chefredaktör för LO-ägda *Aftonbladet*.[2]

I *Samordnad näringspolitik* behandlas lokaliseringspolitiken i ett sammanhang på elva sidor.[3] Grundtanken, att staten bör satsa på de »expansiva, livskraftiga områdena», har visserligen redan påpekats av Lewin och andra.[4] Det kan ändå vara motiverat att titta lite närmare på hur denna grundtanke motiveras och utvecklas i detalj.

Någon särskild analys av orsakerna till den rumsliga koncentrationen görs inte. Däremot uttrycker LO-rapportens allmänna perspektiv såväl konkurrensideologi som teknologisk ideologi. »Industrialiseringen» lyfts fram som den grundläggande »faktorn» för den samhälleliga utvecklingen i stort. Den koncentration, som ägt rum i näringslivet beror på de »tekniska och marknadsmässiga förändringarna».[5] Den »fria konkurrensen» framstår som en nödvändig men långtifrån problemfri förutsättning för all ekonomisk och samhällelig utveckling. Den måste dock kompletteras med statliga ingripanden av olika slag (»planhushållning»). Det heter t.o.m. att staten »måste vara den ledande och pådrivande kraften när det gäller att omdana och effektivisera näringslivet». Väl att märka skall dock staten spela denna roll på konkurrensens grundvillkor. Kapitalismen ifrågasätts med andra ord inte. Frågan är i stället hur den skall förmås att fungera i enlighet med den liberala idealmodellen. LO-ekonomerna tilldelar härvid staten en långt viktigare roll än vad den ursprungliga liberala teorien gör.[6]

I det avsnitt som särskilt behandlar lokaliseringspolitiken[7] görs endast en ospecificerad hänvisning till att »utvecklingen» sannolikt kommer att gå mot »en större koncentrering av hela den ekonomiska aktiviteten till några ganska tättbefolkade regioner». De privata företagens strategiska roll i denna process understryks: »Vissa orter erbjuder större fördelar för företagsamheten än andra och dit kommer näringslivet att mer och mer koncentreras». Men i detta speciella sammanhang framhålls *önskvärdheten* mycket starkare än nödvändigheten. Lokaliseringspolitikens huvudsyfte anges vara att »uppmuntra till en koncentrering av näringslivet till de expansiva områdena inom landet». Men inte nog med detta: »Inom dessa torde i sin tur de relativt stora tätortsgrupperingarna vara de som erbjuder de största fördelarna ur lokaliseringssynpunkt».

Rapporten vänder sig *mot* försök att hindra nyetablering och expansion av industriföretag inom de tre största befolkningsområdena, Stockholm-, Göte-

borg- och Malmöregionerna. Det är i både »samhällets» och »företagens» intresse att lokalisera till dessa områden. Liksom i övriga dokument som behandlat lokaliseringsfrågan erkänns en potentiell motsättning mellan en företagsekonomisk och samhällsekonomisk kalkyl, men »på längre sikt» tros de peka i samma riktning. Entydigt slår man fast den företagsekonomiska kalkylens primat vad gäller inte bara privata utan också »samhälleligt» ägda företag:

»Ofta har man i debatten . . . sett det som en brist att privata företag uppenbart inte tar hänsyn till annat än de rent företagsekonomiska kostnaderna och menat, att de – eller åtminstone de statliga företagen – borde ta vidare hänsyn. Vi vill emellertid sträcka oss så långt, att vi säger att företag – både privata, statliga och kommunala – inte bör ta andra än rent företagsekonomiska hänsyn i sina kalkyler.

Om samhället önskar locka företagen till vissa bestämda orter eller regioner får det se till, att just dessa områden blir så attraktiva ur företagsekonomisk synpunkt att företagen frivilligt söker sig dit. Detta kan ske genom att området i fråga erhåller en förbättring av den allmänna servicen: vägar, hamnar, skolor, sjukhus etc».

Det står »om samhället önskar . . . ». LO-ekonomerna själva önskar för sin del en koncentration till de ovan nämnda storstadsområdena. Lokaliseringen av sådana verksamheter som »samhället» har det direkta ansvaret för bör nämligen följa samma principer som den »allmänna lokaliseringspolitiska verksamheten». Härvid varnas för kommunernas »företagsvärvning», som riskerar att »snedvrida» såväl industrilokaliseringen som de samhälleliga investeringarna. Lokaliseringspolitiken bör därför ledas av de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna med ett särskilt sysselsättningsdepartement som ytterst ansvarigt. De lokaliseringspolitiska styrmedlen bör vara av »upplysande, rådgivande och vägledande karaktär». De får inte, vilket nu sägs vara fallet, syfta till att motverka industriföretagens expansion till storstadsområdena. Den mest önskvärda regionala fördelningen av befolkningen följer således av var de bästa företagsekonomiska villkoren för de enskilda företagen finns eller kan skapas med hjälp av samhälleliga investeringar.

Respekten för den företagsekonomiska kalkylen som lokaliseringspolitisk ledstjärna ställer krav på arbetskraftens geografiska rörlighet. Rörligheten betraktas som ett i huvudsak tekniskt på sin höjd psykologiskt men alls inte *socialt* problem. Arbetsmarknadspolitiken måste använda sig av sådana medel att den »enskilde individen» själv inser det rätta i en geografisk förflyttning: »Den enskilde individen måste få hjälp så att han själv kan realistiskt analysera sin situation och med utgångspunkt härifrån komma till ett rationellt beslut angående valet av framtida arbetsplats eller yrke».[8] Det är uppenbart att »realistiskt» och »rationellt» här ses i förhållande till den företagsekonomiska kalkylen. Citatet kan ses som en illustration till den franske filosofen Louis Althussers tes om hur ideologierna anropar (»interpellerar») individen »i egenskap av (fritt) subjekt för att han fritt skall underkasta sig Subjektets order, alltså för att han (fritt) ska godta sin underkastelse, alltså för att han 'helt på egen hand' ska utföra sin underkastelses gester och handlingar».[9]

Jag använder här Althussers tes för att karakterisera den språkliga form i vilken rörlighetens förmenta nödvändighet motiveras. För att förstå det tryck som utövas på en människa i en konkret situation är emellertid en fixering vid

den språkliga formen otillräcklig. Det gäller dessutom att beakta den arsenal av ekonomiska påtryckningsmedel som arbetsmarknadsmyndigheterna har till sitt förfogande för att förmå människorna (»arbetskraften») att flytta.[10] Det är emellertid ett ämne som ligger utanför objektet för denna undersökning.

Statsideologiens betoning av rörlighetens nödvändighet och önskvärdhet kan stå i motsättning till de berörda människornas egna omedelbara erfarenheter eller som det heter med LO-rapportens egna ord:[11] »Vi har alla vissa inarbetade vanemönster, som vi inte utan en särskild ansträngning kan bryta mot. En fast bekantskapskrets, en invand miljö och det moment av osäkerhet och otrygghet som ligger i varje förändring, är alla rörelsehämmande faktorer».

För att lösa denna motsättning mellan statsideologien och människornas omedelbara erfarenheter lägger författarna till rapporten stor vikt vid olika medel för att lära människorna att vara »realistiska» och »rationella»: information, inlösning av egna hem, flyttningsbidrag m.m. Den strategi författarna till rapporten förespråkar fångas väl av följande citat: »Även om det är svårare – i vissa fall kanske omöjligt – att undanröja de sociala och psykologiska flyttningsmotstånden, måste arbetsmarknadsmyndigheterna även söka kompensera den psykologiska 'kostnaden' och göra rörligheten inte bara acceptabel utan även attraktiv».[12]

Berndt Öhman har i en uppsats framhållit att *Samordnad näringspolitik* inte är något officiellt kongressdokument och att rapporten därför också har en »sämre reell förankring» i fackföreningsrörelsen än andra rapporter.[13] Tiden har inte medgivit någon behandling av lokaliseringsfrågans behandling i de olika fackförbunden. En undersökning av motioner och debatt på LO-kongressen 1961 samt artiklar i fackförbundspressen kan dock påvisa om det där fanns något artikulerat motstånd mot den lokaliseringspolitiska syn som kommer till uttryck i LO-ekonomernas rapport.

LO-kongressen 1961

Vid LO-kongressen 1961 var *Samordnad näringspolitik* det dokument som landssekretariatet stödde sig på också vad gäller lokaliseringspolitiken.[14] Röster som var kritiska mot LO-ekonomernas rapport förekom visserligen, men de hade inte någon alternativ helhetssyn att sätta i stället.

Charles Winroth, ordförande i Svenska Skogs- och Flottningsarbetareförbundet, pekade på »medaljens baksida», med vilken han avsåg den avfolkning av landsbygden som skulle bli resultatet av LO-ekonomernas lokaliseringspolitik. Glesbygdsproblematiken hade sådana dimensioner, att »det är nästan ofattbart att man i en LO-utredning på så pass litet utrymme viftar bort denna problematik». Han ville inte kalla sin egen inställning »landsbygdsromantisk»: »Jag påstår bara att ni skall vara så pass renhåriga mot de människor ni lämnar kvar i skogsbygderna, att ni ger dem en likvärdig standard och ser till att de kan fullgöra sin produktiva uppgift under i stort sett samma förhållanden som tätorternas befolkning har. Detta är den springande punkten i motionen från vårt förbund».[15]

En annan kritisk röst tillhörde Edvin Karlstedt i Träindustriarbetareförbun-

det, som ansåg, att det behövdes »en stor utredning särskilt om Norrlands problem», och som ifrågasatte den nuvarande inriktningen på arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiken: »Arbetarna skulle alltså få vara som flyttande kollin – kan det vara en riktig samhällsplanering?»[16]

Dessa och ytterligare några kritiska röster[17] hade emellertid inga egentliga förslag att ställa mot ekonomernas rapport, och det blev också Rudolf Meidner som fick sätta punkt för debatten. Det gjorde han bl.a. med följande otvetydiga deklaration:

»Trots vad våra vänner från Norrland sagt och kommer att säga, måste jag vidhålla att en inte så ringa del av glesbygdsproblemen kommer att lösas genom avflyttning. Jag är medveten om att en sådan prognos kan betecknas som kallhamrad, som en skrivbordsprodukt, som omänsklig eller vad ni vill, men jag tror att utsikterna för familjer med 16, 10 eller 8 barn att få en standard likvärdig med andra familjers inte finns om de klamrar sig fast vid hembygden. Då kan inte välfärdssamhället ge dem trygghet. Tryggheten måste trots allt på längre sikt ligga i att många av dessa människor vandrar söderut, till platser där förutsättningarna för industrin är större».

För de människor, som trots allt måste bo kvar i glesbygden och Norrland, tänkte sig Meidner ett »verkligt stort och omfattande program» för att inte den sociala servicen i form av kommunikationer, skolor och sjukhus skulle hamna på efterkälken i förhållande till landet i övrigt.[18]

Kongressens beslut var *enhälligt* till förmån för landssekretariatets utlåtande.[19] Eftersom det uttryckligen åberopade *Samordnad Näringspolitik* som ledstjärna kan man inte säga annat än att expertgruppens rapport formellt blev demokratiskt förankrad i fackföreningsrörelsen.

»Arbetskraften måste vara rörlig och anpassningsbar»

LO-rapporten kom också att angripas från annat håll bl.a. av landshövding Per Eckerberg, själv socialdemokrat och tidigare statssekreterare i socialdepartementet.[20] På angreppen svarade Rudolf Meidner i *Tiden* och i en diskussion i tidskriften *Industria*.[21] I sak vidhöll han vad som stod i utredningen och den tolkning han gjort av denna vid LO-kongressen. Några understrykanden och preciseringar skall dock göras.

Meidner tog bl.a. stöd av företagsekonomen Folke Kristensson, som hävdat, att Stockholm är ett »expansivt ekonomiskt företag med troligen hög produktivitet».[22] Visserligen skulle inte Meidner se »något olyckligt i . . . en uppblomstring av små industrisamhällen, säg av storleksordningen 5-, 10- 15000 invånare» men det var en utveckling som var föga sannolik.[23] »Hela den strukturprocess vi bevittnar, den fortsatta industrialiseringen, koncentrationen till större produktionsenheter, specialiseringen, urbaniseringen – allt detta är ju bara olika aspekter på en och samma företeelse. De måste accepteras som ett led i framstegen och standardhöjningen». Han riktade också kritik mot den nuvarande politiken för att inte uttryckligen ha pekat ut *vilka orter* man skulle satsa på. Det allmänna talet om A-, B- och C-orter var alldeles för oprecist.[24]

I fackförbundspressen försvarades LO-rapporten av bl.a. Nils Kellgren. Den

föreslagna politiken skulle resultera i »hårda tag, som inte väjer för konkurser och företagsnedläggelser, avflyttning och nedläggande av flertalet småbruk, koncentration av de anställda till de större och mest produktiva företagen och detta i en helt annan och större skala än vad vi hittills blivit vana vid under senare år». Nu krävdes »ökad rörlighet och ännu mer ökad rörlighet. Anpassning och snabb anpassning utan alltför stora friktioner blir den ekonomiska politikens huvuduppgift». Anpassning till vad, frågar man sig? Svaret: »till ständigt förändrade marknadsförhållanden».[25] Nils Kellgren hade redan 1958 pläderat för att »den geografiska trögrörligheten . . . måste övervinnas, snart sagt till varje pris». I vinjetten till Kellgrens artikel åskådliggjordes grundtemat på följande sätt.[26] (se sid. 79) Lägg märke till arbetarens nöjda minspel. Detta skedde alltså i den största fackförbundstidningen redan tre år innan LO-kongressen 1961 enhälligt slöt upp bakom ett utlåtande från landssekretariatet, som i praktiken innebar full anslutning till *Samordnad Näringspolitik*.

6.2. Lokaliseringsfrågan på SAP:s partikongresser

Av det andra kapitlet har framgått, att SAP:s partikongresser fr.o.m. 1940 t.o.m. 1952 ägnade lokaliseringsfrågan tämligen förstrött intresse. Varken landsbygden, Norrland eller Norrbotten definierades som specifika regionala problemområden. Lokaliseringsfrågan kom bara in som en bieffekt av den uppmärksamhet som ägnades arbetslöshetens geografiskt och branschmässigt ojämna fördelning. Hur förhåller det sig med partikongresserna 1956, 1960 och 1964? Behandlades frågan där på ett sätt som motsvarar SAP:s huvudlinje sådan den under motsvarande period kom till uttryck i propositioner och utskottsutlåtanden (se kapitel 4 och 5)? Eller fanns det uttryck för stämningar av den art som kunnat observeras i några riksdagsmotioner i mitten av femtiotalet? Där krävdes det bl.a. ett »veto gentemot de större städernas ohämmade tillväxt», ett veto som också borde »följas av anvisningar på orter, som ur lokaliseringssynpunkt är mera lämpliga».[27]

1956 års partikongress

I två motioner vid 1956 års partikongress krävdes utveckling av industrin i Norrbotten respektive landsbygden och de mindre tätorterna. Partistyrelsen sade sig dela den problemuppfattning som låg till grund för de båda motionerna. »Den utveckling som nu pågår med uttunning av befolkningen inom icke oväsentliga delar av vårt land samt den allt större koncentrationen till de större tätorterna kan samhället icke stillatigande åse».

Det behövdes en »aktivare samhällelig lokaliseringspolitik», vars instrument dock redan var i verksamhet. Partistyrelsen pekade därvid på att vissa statliga företag grundats utifrån lokaliseringspolitiska motiv, den pekade vidare på företagarföreningarna som sades ha en »klar lokaliseringspolitisk uppgift», på den nyligen inrättade statliga lånegarantin till mindre företag, på lokaliseringsbyrån

Illustration av Gunnar Brusewitz till artikeln »Framåtskridande kräver rörlighet» i *Metallarbetaren* nr 17 1958.

inom Ams samt slutligen på byggnadsregleringen. Några medel utöver dessa ansåg partistyrelsen inte vara nödvändiga.[28] – Vilken regional struktur skulle man försöka skapa med hjälp av dessa medel? Enligt partistyrelsens föredragande socialminister John Ericsson var partiet ännu inte moget att »fastslå några principer». Klart stod dock att det måste finnas »naturliga förutsättningar» för de företag som lokaliseras till en viss ort. Så fort som möjligt måste man göra slut på »den orealistiska föreställning som man på många håll hyser om att varje kommun skall få sitt eget industriföretag». Samtidigt var det dock »möjligt att vi i viss mån kan förhindra en alltför stark koncentration av befolkning och näringsliv till vissa orter». Anförandet avslutades på ett för partilinjen och den dittillsvarande statliga lokaliseringspolitiken typiskt sätt. John Ericsson betonade nämligen att man måste gå fram med »försiktighet», dock utan att visa »räddhåga».[29] Denna strategiska tumregel tillät uppenbarligen inte att man formulerade några konkreta regionala mål. Men en av motionärerna uttryckte ändå sin belåtenhet med partistyrelsens svar, som han trodde skulle bidra till målet att »sprida ut industrin över så stora delar av landet som möjligt»![30]

1960 års partikongress

Vid 1960 års partikongress aktualiserades lokaliseringsfrågan i fem motioner.[31] Den mest innehållsrika kom från Lunds arbetarekommun. Den talade om att »samhället» borde få »ökade möjligheter att påverka lokaliseringen både i fråga om att nå en spridning av företagsamheten och en lämplig differentiering». Nyetablering av företag i större städer borde »i möjligaste mån» förhindras, bostadsbyggande i »utvecklingsbara mindre städer och andra tätorter» borde eftersträvas och den arbetskraft, som frigjordes vid jordbrukets mekanisering, skulle inte behöva lämna landsbygden för att få nytt arbete. Några bestämda politiska åtgärder föreslogs dock inte.

I partistyrelsens utlåtande över de fem motionerna slås följande grundsyn fast. »Utan att lägga hinder i vägen för framåtskridandet bör samhället medverka dels till att den ofta nödvändiga omställningen blir så smärtfri som möjligt och dels till att förutsättningar skapas för näringslivets utveckling i olika delar av landet». Inget särskilt problemområde pekas ut. Uttrycket »olika delar av landet» får stå ospecificerat. Lika oprecist är utlåtandet i fråga om medlen och det hänvisar bara rent allmänt till olika sidor av politiken.[32]

Partistyrelsens föredragande socialminister Torsten Nilsson går in på lokaliseringspolitiken först sedan han slagit fast arbetsmarknadspolitikens främsta mål, »full sysselsättning». Men lika lätt som det enligt Nilsson är att slå fast enigheten kring arbetsmarknadspolitiken lika svårt tycks det vara att enas kring lokaliseringsfrågorna. Där löper man genast risken att »råka in i politiska minfält». Huvudsyftet är dock att »utbygga och differentiera näringslivet i skilda delar av landet /och/ begränsa storstädernas tillväxt».

Koncentration som betingas av »förändringar i produktionslivet» bejakas, men antas inte »oundvikligen» behöva innebära en koncentration till storstadsområdena. Också »övriga delar av landet» bör kunna hävda sig. Det framgår att

Torsten Nilsson inte tänker sig »landsbygden» som utvecklingsbar i den av Lunda-motionärerna antydda meningen utan att man måste satsa på orter med »serviceanläggningar». Det är inte alla kommuner som kan erbjuda industriföretagen – som framstår som den primära lokaliseringsenheten – en sådan service. Några närmare kriterier för en ortsklassificering utvecklas dock inte.

»Samhällets» åtgärder skall »påskynda näringslivets anpassning till de nya marknadsförhållandena». Den »friställda» arbetskraften skall få hjälp att »komma över till områden där förutsättningarna för expansion föreligger». Däremot får man inte »hemfalla åt den där hembygdskänslan som innebär att man tror att industrier kan förläggas till hur små orter som helst eller på rena landsbygden. Det var egentligen detta jag varnade för. Hela utvecklingstendensen tyder på att vi får en koncentration omkring vissa tätorter; vilket emellertid inte behöver innebära att man flyttar till storstäderna».[33]

1964 års partikongress

Av de 173 motioner som behandlades på SAP-kongressen 1964 var det endast en som gällde lokaliseringspolitiken. Den var författad av dåvarande SSU-ordföranden Bosse Ringholm och hade antagits av Skövde arbetarkommun som dess egen.[34] I motionen kritiseras den förda lokaliseringspolitiken för »ovilja till klara ställningstaganden» och »passivitet». »Samhällets» inflytande över bl.a. industrilokaliseringar har varit alltför litet. »De ideologiska grupperingarna» i lokaliseringsdebatten har varit oklara. Motionen efterlyser en specifikt socialdemokratisk lokaliseringspolitik underordnad den övergripande målsättningen att skapa »ett demokratiskt socialistiskt samhälle». Den innehåller dock inte något ställningstagande till sådana frågor som den lämpliga storleken på tätorter, om storstadsområdena skall få tillåtas växa, om Norrland eller något annat område skall prioriteras etc. Man vill i motionen att kongressen skall besluta om att tillsätta en särskild kommission med uppgift att lägga fram förslag till lokaliseringspolitiskt program för SAP.

Partistyrelsens föredragande, inrikesminister Rune Johansson, ger i sitt anförande uttryck för ett synsätt, som i allt väsentligt motsvaras av proposition 1964:185. Under uttryckligt åberopande av LO:s remissvar till den Näslundska utredningen betonar Rune Johansson »lönsamhetsfaktorn» som avgörande lokaliseringskriterium. Vidare framhåller han »konkurrensen» som en »naturlig urvalsprocess», där de mest lönsamma företagen överlever, han varnar för en »ensidig utflyttning från storstadsregioner av industriföretag» osv. Samtidigt som läget i Norrland påstås vara »akut» betonar han att lokaliseringspolitiken inte är någon »norrlandsfråga» utan ett »element i en aktiv näringspolitik».[35]

Den avsaknad av klar lokaliseringspolitisk linje som påtalas i motionen underströks av några kongressdeltagare.[36] Birger Nilsson i Östersund sammanfattade partiets dilemma genom att rekonstruera samtal som han haft med partikamrater och medlemmar av andra partier: »Ge oss ett besked i lokaliseringsfrågan! Tala om för oss om vi skall flytta! Då skall vi ordna den saken snabbt och rationellt. Om det är meningen att vi ska bo kvar, ge oss då besked på den

punkten genom att staka ut ett lokaliseringspolitiskt program för det stora socialdemokratiska partiet»![37]

De bittraste tongångarna hördes från F.J. Rantapää i Svanstein, som talade om de »många personliga tragedier» när folk tvingas flytta. Han kritiserade de fackliga organisationerna för ointresse och framhöll att partiet inte kunde vinna några röster »med knytnävarna och med biljetter söderut».[38]

Lika litet som vid föregående kongress eller vid LO-kongressen 1961 fanns det någon gentemot partistyrelsen och riksdagsgruppen respektive landssekretariatet enhetlig och väl artikulerad opposition. Partistyrelsens utlåtande bifölls således av kongressen.[39]

Resultat och reformer

På 1964 års kongress behandlades och godkändes *Resultat och Reformer*, som utarbetats gemensamt av representanter för LO och SAP. Dokumentet har undertiteln *Riktlinjer för socialdemokratisk politik* och det skulle enligt kongressbeslutet vara vägledande för det politiska handlandet de närmaste åren.[40]

Lika litet som 1960 års partiprogram innehåller *Resultat och Reformer* någon artikulerad regional dimension. Vid partistyrelsens föredragning inför kongressen hänvisades vad beträffar lokaliseringspolitiken till den i föregående kapitel behandlade proposition 1964:185.[41]

Som samhällsutvecklingens »dominerande faktor» utpekas »det snabba ekonomiska framåtskridandet» i sin tur preciserat till en minst fyraprocentig ökning av BNP. Häri ligger förutsättningen för »växande möjligheter till ett bättre liv, större trygghet, valfrihet och jämlikhet».[42]

Men hur skall då konsumtionssocialismens grundvillkor, »tillväxten», som den här blivit bestämd, åstadkommas? Som strategisk faktor åberopas »tekniken». I enlighet med vad som är vanligt i modern nationalekonomisk teori framställs den som en fjärde »produktionsfaktor» vid sidan av naturtillgångar (jord), kapital och arbete. Den är en »restfaktor» som summerar en rad fenomen, som inte omedelbart kan hänföras till de tre klassiska »produktionsfaktorerna».[44] Uppfattningen av »tekniken» som strategisk faktor för den ekonomiska »tillväxten» leder i sin tur till en hög uppskattning av forskningens betydelse. »Forskning – framåtskridande» är den talande rubriken på ett avsnitt i *Resultat och Reformer*.[45]

Om den starka betoningen av »teknikens» och forskningens betydelse kan ses som ett uttryck för den teknologiska ideologiens dominans så är det samtidigt tydligt att konkurrensideologien utgör en parallell och underliggande förutsättning för denna. Statens ansvar för konkurrensens upprätthållande och »effektivisering» kommer till uttryck i den ekonomiska politikens inriktning på »näringslivets strukturrationalisering».[46]

Men tekniska landvinningar och skärpt konkurrens leder till att mindre företag slås ut och att produktionen koncentreras till färre och större produktionsenheter.[47] Den geografiska dimensionen av denna process apostroferas dock inte i *Resultat och Reformer*, så som sker i *Samordnad näringspolitik*. Det

talas visserligen om att »samhället» har ansvar för att en »effektiv basorganisation» för »näringslivet» byggs ut på »lämpliga ställen», men det sistnämnda ges aldrig någon positiv innebörd.[48] Utan närmare precisering talas vidare om »punktinsatser i särskilda fall för att möta en företagsnedläggelse eller stödja uppbyggandet av nya företag». Man pekar dock på regionalt syftande åtgärder som redan vidtagits, nämligen utbyggnad av statliga företag i övre Norrland (NJA, Assi).[49]

Som det främsta målet för den ekonomiska och sociala politiken framställs »full sysselsättning»,[50] (givet den ovan refererade ambitionen att öka BNP med minst fyra procent). »Rörlighetens evangelium» predikas inte lika energiskt som i *Samordnad näringspolitik* men framstår ändå som ett klart viktigare instrument än företagslokalisering. Det senare förbehålls akuta krissituationer, när »en hel bygd hotas genom att ett företag läggs ned».[51] Det förtjänar att upprepas: man får leta förgäves efter tecken på en positiv regionalism med önskemål om en viss storlek och sammansättning på tätorter, vilka regioner, landsdelar eller län som bör prioriteras osv.

6.3. Vänner och kritiker av storstaden

I lokaliseringdebatten fanns vid sextiotalets början en polarisering mellan förespråkare för storstaden och dess värden å ena sidan och talesmän för landsbygdens och/eller de mindre och mellanstora tätorternas värden å den andra, mellan vänner och kritiker av storstaden.

I det mot storstaden kritiska lägret återfanns inte bara centerpartister. En framträdande roll spelades också av socialdemokraten och landshövdingen för Östergötlands län, Per Eckerberg.[52]

Bland de i den allmänna debatten mest framträdande storstadsförespråkarna fanns förutom Rudolf Meidner, som uppmärksammats i föregående avsnitt, Kurt Samuelsson och Bertil Olsson. Samuelsson var själv med om att utarbeta *Samordnad näringspolitik* och spelade en viktig opinionsbildande roll som chefredaktör för *Aftonbladet* och medarbetare i *Stockholms-Tidningen*, båda LO-ägda dagstidningar. Bertil Olsson var chef för lokaliseringspolitikens verkställande organ, Ams, och deltog ofta och med starkt engagemang i den lokaliseringspolitiska debatten.

Koncentration både nödvändig och önskvärd

I januari 1961 skrev Samuelsson en serie artiklar i *ST*, där han agiterar för den syn på lokaliseringspolitiken som finns i *Samordnad näringspolitik*.[53] I den första av dessa talar han om »den naturliga tendensen hos näringslivet och befolkningen att alltmer samlas i några få särskilt expansiva områden», en utveckling som »vi av ekonomiska skäl ytterligare borde påskynda». »Men försök inte en konstlad spridning av företagsamhet och näringsliv, som motverkar det stora expansion- och koncentrationsbehovet!» utropar han i nästa artikel. I maj åter-

kom Samuelsson med en artikel, där den talande rubriken lyder »Är storstaden farlig?»[54] Ett citat därur kan få tjäna som ett koncentrat av den samuelssonska ståndpunkten. »Storstadsproblemet – och överhuvud tätortsproblemet – har säkerligen i hög grad varit ett felställt problem. Vad det gäller är inte att söka hindra dragningen mot storstadsområden och andra tätortsbildningar, utan det gäller att acceptera denna utveckling – och göra något bättre av den än hittills».

Bengt Furåker har i sin avhandling om arbetsmarknadspolitiken i Sverige ett kort avsnitt kallat »Bertil Olsson som ideologi»; rubriken hämtad från en artikel av Kurt Samuelsson med samma lydelse. Bertil Olsson var chef för Ams 1957-1972. Han nöjde sig inte med att passivt verkställa direktiv från riksdag och regering utan personifierade enligt Furåker »rörlighetsideologien och den ekonomiska tillväxtens politiska ideologi». I föredrag och artiklar lade han slagkraftigt ut texten i *Samordnad näringspolitiks* anda.[55]

För Bertil Olsson är det »den tekniska utvecklingen» och »den utländska konkurrensen» som tillsammans driver fram koncentration till större produktionsenheter inom såväl industri och affärsliv som icke kommersiell verksamhet. Att landsbygden avfolkas är en självklarhet. Nu gäller det vilka tätorter som skall överleva. Kandidaterna återfinns bland de 91 A-regioner med minst 30 000 invånare som Ams pekat ut i sin klassificering (mer om denna nedan s. 89). Högst fyra-fem tätorter i varje län blir värda att satsa på. Den Näslundska utredningens förslag att satsa på det norrländska inlandet utdöms. Endast genom att satsa på ett fåtal expansiva områden vid den norrländska kusten blir det möjligt att hejda en total avfolkning av Norrland.[56]

Hos Bertil Olsson sker en intim sammansmältning av det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda. Koncentrationstendenserna framstår som ett universellt och obetvingligt fenomen. Man kan visserligen genom lokaliseringspolitiska medel försöka bryta dem, men »då får vi också avstå från full sysselsättning och ständig standardstegring».[57] Förutsättningen – att kapitalismen och dess utvecklingslagar betraktas som givna – är inte underförstådd utan uttalas helt öppet. Åtskilliga citat skulle kunna väljas för att belysa denna uttalade anslutning till kapitalismen. Bengt Furåker visar t.ex. hur Bertil Olsson vid ett tillfälle sätter direkt likhetstecken mellan vad som är »vettigt» och »lönsamt».[58]

Att också offentligt ägda företag skall drivas enligt samma principer som privatägda är en tanke som mycket starkt framhävs i *Samordnad näringspolitik*.[59] Men Bertil Olsson går ett steg längre. Också den offentliga serviceverksamheten måste vara »så ekonomisk och lönsam som möjligt».

> »Om vi kunde få . . . våra kommunalmän att bygga mindre och flera skolor, mindre och flera sjukhus, mindre och flera vårdhem, mindre och flera kommunalhus, ja, då kanske vi kunde sprida serviceenheterna och därmed arbetskraften ut över hela landet. Men . . . ingen kommunalman har kommit på idén, förmodligen därför att det är ekonomiskt och allmänt oförnuftigt. Vi måste därför i framtiden räkna med koncentration även av serviceverksamhetens arbetskraft. Och därmed är cirkeln sluten».[60]

Sedan »vi» väl accepterat »de sunda utvecklingslinjerna i den fria konkurrensens samhälle – som vi ju valt att leva i» återstår bara att acceptera koncentrationstendenserna, vilka gör »någon eller några orter i varje län» till tänkbara lo-

kaliseringsorter. Om denna tendens inte följs upp med en omfattande rörlighetspolitik utan tvärtom motarbetas med en lokaliseringspolitik som inte är »realistisk» måste »vi» acceptera »en lägre produktion och sänkt standard». »Men det vill inte det svenska folket».[61]

Koncentration varken nödvändig eller önskvärd

Den valsituation, som Bertil Olsson ställde det svenska folket inför i otaliga artiklar och föredrag, ansåg bl.a. Per Eckerberg vara felställd. »Om det vore så att vi måste acceptera storstadsexpansionen för att kunna leva på den standard vi vill, vore det illa. Men detta är inte sant. Det är en av dessa slappa, tanklöst upprepade klyschor som valsar runt i lokaliseringsdebatten».[62]

Eckerberg var ordförande i den kommitté, som efter sju års arbete 1963 lade fram utredningen *Lokalisering av statlig verksamhet* (SOU 1963:69). Den uttalade bl.a. att det under vissa givna förutsättningar var möjligt att flytta ut ett nittiotal verksamhetsgrenar med 24 000 anställda från statliga förvaltningar i Stockholm.[63] Denna tanke liksom utredningens hela inriktning utsattes för häftig kritik från bl.a. LO-håll.[64] Bortsett från detaljer skulle det dröja ända till 1971 innan riksdagen beslutade om utlokaliseringar av någon större omfattning. Då hade det gått 30 år sedan frågan väcktes av riksdagens revisorer.[65]

Eckerbergs från den socialdemokratiska huvudlinjen starkt avvikande synsätt kan studeras i den vänbok, som 1961 gavs ut till Tage Erlanders sextioårsdag. Ett längre citat får belysa hur Eckerberg försöker vrida den tidigare vacklande socialdemokratiska attityden till befolkningskoncentrationen i en annan riktning än den som anvisas av *Samordnad näringspolitik*.

»Många har accepterat tanken att de senaste årtiondenas utveckling med en koncentration av folk och sysselsättningsmöjligheter till några få regioner i vårt land är något oundvikligt, något önskvärt och rationellt, som kommer att ytterligare fortsätta. Stora värden ödeläggs, väldiga investeringsbehov skapas, såväl enskilda som hela samhället ställs inför ofantliga problem, som en konsekvens av detta skeende. Det är möjligt att det skulle kunna visas att detta måste ske. Någon sådan övertygande argumentation har dock inte hittills förebragts. Man konstaterar endast kanske ibland med beklagande, att »utvecklingen» tyvärr gått i den riktningen. Det är förvånansvärt att – i ett land där man i övrigt verkligen inte saknat tilltro till människans förmåga att styra utvecklingen – man på ett område som på ett avgörande sätt påverkar inte bara hela samhällslivet utan alldeles speciellt griper in i den enskilda människans och familjens möjlighet att forma sitt liv, demonstrerar en så väl utvecklad handlingsovilja. Man kan inte med fog påstå att det under senare år förelegat någon ambition att här påverka utvecklingen. Denna passivitet kontrasterar dessutom mot vad som sker i flera oss närbelägna västeuropeiska länder».[66]

»Bort med storhetsdrömmarna och falska storstadsidealen!» lyder rubriken på en artikel i *Arbetsgivaren* ett år senare, där han bl.a. angriper huvudstadspressen för »snävt lokalpatriotiska synpunkter». Eckerberg syftar närmast på kritiken mot tanken på att utlokalisera förvaltningenheter från Stockholm. Den har enligt Eckerberg mötts av stark indignation, under det att man från samma håll accepterat att tiotusentals människor årligen tvingats bryta upp från sin hemort för att flytta till Stockholm.[67] »Har det rått valfrihet?» frågar han i en

artikel i *Aftonbladet* samma är och ger själv svaret: Människan har »tvingats acceptera det enda alternativ, som hon erbjudits». Där beklagar han också, att man avskaffat »det enda lokaliseringspolitiska instrument, som existerat i vårt land», dvs. byggnadsregleringen.[68]

På samma sätt som storstadsvännerna inte med nödvändighet förespråkade en koncentration uteslutande till de tre storstadsområdena var Eckerberg angelägen att betona att han inte såg landsbygden som något industrilokaliseringsalternativ. Bertil Olsson fick i en grovsållning fram 91 s.k. A-regioner som kunde komma ifråga som satsningsorter. Eckerberg nämner såväl A-, som B- och C-regioner i detta sammanhang. C-regionernas minsta befolkningsunderlag uppgick till 7 500, A-regionernas till 30 000. Han talar varmt för »medeltida städer med fin kultur och fin miljö», och för »gamla traditionella handels-, hantverks- och servicecentra».[69]

En grundläggande likhet mellan Eckerberg och hans motståndare var att ingen ville inkräkta på de enskilda företagens lönsamhetskalkyler.[70] Om man använder begreppsparet nödvändig/önskvärd framstår det som om Kurt Samuelsson m.fl. såg kapitalismens fortsatta utveckling som nödvändigt förbunden med en till synes oändligt fortgående näringslivs- och befolkningskoncentration. Den blev då också önskvärd, eftersom bara kapitalismen kunde åstadkomma den höjning av levnadsstandarden som var »utvecklingens» yttersta mål. För Eckerberg (liksom för centerpartisterna, vars argumentation berörts i samband med riksdagsdebatten i föregående kapitel) var inte kapitalismen förbunden med *så* obönhörliga koncentrationskonsekvenser. Det fanns ett utrymme för en mer oberoende regional önskvärdhet, som kunde ta hänsyn till de små och medelstora tätorternas värden, utan att man för den skull behövde offra den högre önskvärdheten av att höja levnadsstandarden. Man kan också se det som att denna skillnad i synen på det lokaliseringsbara utrymmet gjorde det möjligt för Eckerberg att i »höjd levnadsstandard» också räkna in rätten att få »stanna i kamratkretsen, i den invanda arbetsmiljön».[71]

»Vårt svenska establishment»

Ett iögonfallande drag hos storstadsvännerna är att de talar om »individen» eller »den enskilda människan» som »utvecklingens» (dvs. »teknikens» och »konkurrensens») objekt på gott och i någon mån också på ont. Inför »utvecklingen» är alla lika, oavsett klasstillhörighet. Ett helt annat synsätt anlades av författaren och socialdemokraten Birger Norman. I en artikel i *Industria* 1964 pekar han på storstadskoncentrationens klass- och maktmässiga dimension:[72]

»I de riktigt stora tätorterna . . . formerar sig något som börjar benämnas vårt svenska establishment. Fenomenet är tydligast i huvudstaden, men i en glidande skala gör man efter så gott man kan. Denna socialgrupp rekryteras av ledande administratörer och företagare, opinionstillskärare och debattörer, skolchefer, tekniker, tidningsmän, radio- och tv-folk, politiker och andra med höga examina eller snabba företags- eller organisationsstöttande karaktärer. Tillhopa utgör de en livaktig och stimulerande miljö, som i statusmässigt sportiga eller annars otvunget sällskapliga former provflyger eller utbyter idéer eller uppslag».

Detta kan ses som ett skarpögt föregripande av vad som skulle komma att bli ett centralt tema för den växande skaran av regionalforskare, låt vara under föregivet neutrala beteckningar såsom »styrcentra» och »beslutsfattarnas kontorslandskap».[73] Till skillnad från de dokument som här har granskats sätter Norman fingret på en viktig punkt, nämligen skillnaden mellan att flytta själv och att bli förflyttad. Det är de som har möjligheten att själva bestämma över sin flyttning, som också utformar argumenten i den lokaliseringspolitiska debatten. De rör sig i en miljö som präglas av »sin speciella form av intellektuell isolering».

Samhällsplanerarnas regionalism än en gång

Vilken hjälp kunde de politiska aktörerna få av samhällsplanerarna när det gällde att utforma regionala strategier?

I det tredje kapitlet har visats hur svenska samhällsplanerare med Uno Åhrén i spetsen under fyrtiotalet livligt deltog i debatten om landsbygdens avfolkning och förhållandet stad-land samt att de också utvecklade element för tänkbara regionala strategier. De diskuterade t.ex. den lämpliga storleken på de tätorter, som de ansåg vara regionernas självklara knutpunkter. Men Anders Clason, som undersökt denna debatt, drar följande preliminära slutsats om debatten under 50-talet och första hälften av 60-talet: »Den engagerade, starkt normativa form av expertengagemang, som präglar Uno Åhréns »Ett planmässigt samhällsbyggande» som är så karakteristiskt för 40-talet, kom inte vidare till uttryck i 50- och 60-talets debatt. Dess slagsida mot planhushållningens ideal och vokabulär kom möjligen att för framtiden göra den politiskt omöjlig – en antipolitisk linje kan man finna i *Plan* fram på 50-talet som ideal för samhällsplanerare och expertdebatt».[74]

Någon mera avancerad form av regionalism kan man heller inte spåra bakom lokaliseringspropositionens (1964:185) indelning av landet i ett stödområde och ett icke stödområde. De »expansiva områden» som det talas om i *Samordnad näringspolitik* är snarare uttryck för en omvänd fyrtiotalsregionalism, dvs. man framställer som ideal vad som för framförallt Uno Åhrén var något olyckligt.

Bakom *Samordnad näringspolitik* stod ett antal nationalekonomer, vars regionala grundsyn kan spåras redan hos Ingvar Svennilsson på fyrtiotalet. Denne uttryckte sig dock inte *så* förbehållslöst när det gäller den geografiska koncentrationens nödvändighet och önskvärdhet.[75]

Men den omvända regionalismen (snarare än en antipolitisk inställning, som det påstås i citatet från Clason) kommer också till uttryck hos två av de samhällsplanerare som deltog redan i fyrtiotalsdebatten, nämligen Carl-Fredrik Ahlberg och Sune Lindström.[76] Båda argumenterar mot försöken att hejda Stor-Stockholms tillväxt.

I en artikel i *Tiden* 1957 varnar Ahlberg för en lokaliseringspolitik, som vilar på »känsloladdade och ensidigt intressebetonade argument». Storstadstillväxten är uttryck för generellt verkande lagar, och den är också ekonomiskt

fördelaktig för alla parter. Dessutom är storstadsmiljön övervägande positiv för människorna. Att brottslighet, nervösa sjukdomar m.m. är vanligare i storstaden än på andra platser beror enligt Ahlberg på att de nyinflyttade antingen haft en olämplig ursprungsmiljö eller inte förmått anpassa sig till den nya miljön. Ahlberg varnar för försök att flytta ut statliga ämbetsverk och industrier från Stor-Stockholm.[77] Därmed föregriper han Lindströms sju år senare formulerade kritik mot den Näslundska och framförallt den Eckerbergska utredningen. Den senare betraktar Lindström som »storartat kvacksalveri». Det gäller att välja mellan »Hedlund eller Erlander». För Lindström faller valet självklart på den senare, men »om gränslinjen inte stakas ut tillräckligt tydligt så blir lösningarna i praktiken nästan alltid Hedlunds».[78]

Om vissa politiker ännu i början av sextiotalet kunde tala om landsbygdens avfolkning som ett problem, så talade samhällsplanerarna redan på fyrtiotalet i termer av regioner. Där stod inte »stadsbygd» mot »landsbygd» utan det var naturligt att en tätort utgjorde huvudort för kringliggande mindre tätorter och glesbygd. Ahlberg myntade uttrycket »regionsamhällen» uppbyggda ungefär som storstäderna fast med mindre befolkningstäthet. »Arealen är ungefär densamma; den bestäms av bilens räckvidd». Med hjälp av bilen kunde invånarna utanför storstäderna »hoppa över» »sämre sorterade lokala centra» och nå större regionala centra med samma »servicefördelar» som storstäderna.[79] I en ledare i tidskriften *Plan* 1960 formulerades problemet sålunda: »Problemet är inte längre, hur man skall hindra landsbygdens avfolkning utan till vilka samhällstyper och områden det expanderande näringslivet skall lokaliseras för att vi skall nå maximum av effektivitet och 'välfärd'».[80]

Men när det gällde att gå vidare och peka ut regionerna i det svenska samhället eller åtminstone tala om vilken storlek och sammansättning de borde ha, hade samhällsplanerarna inte mycket att erbjuda. Professor Gerd Enequist sammanfattar i en artikel i *Statistisk tidskrift* 1959 situationen på följande sätt: »Frågan om lämpliga kriterier för en regionindelning av landet, när man skall planlägga både näringsliv, bebyggelse, vägar etc. är inte på allvar diskuterad». Visserligen finns det en rad regionala indelningar för olika specifika ändamål, men det saknas regioner »som dels är centrerade till en ledande ort, dels har så stora likheter i andra såväl natur- som kulturgeografiska drag, att man kunde kalla dem för landskapsregioner».

En landskapsregion är en syntes av element, som vanligen brukar behandlas var för sig på geografins olika fält: geomorfologi, klimatologi, befolknings- och bebyggelsegeografi, ekonomisk geografi etc. Sjuhäradsbygden nämns av Enequist som en ur dessa synpunkter »mycket lyckad» planeringsenhet. Detta regionbegrepp har påtagliga beröringspunkter med den i kapitel tre refererade mumfordska ansatsen. Men som Gerd Enequist påpekar saknas det ännu 1959 lämpliga kriterier för en sådan regional indelning av Sverige.[81]

För kommunernas del innebar riksdagsbeslutet 1962 en anpassning till regiontänkande i den meningen att stad och land inte ställdes mot varandra. Den förra kommunreformen (1952) hade skilt på städer och landskommuner. Nu betraktades kommunen som en näringsgeografisk region byggd på föreställningen om en »naturlig» centralort med omgivande tätorter och landsbygd. Den

lämpliga storleken beräknades utifrån kommunalekonomiska kriterier för vilket befolkningsunderlag som ansågs krävas för skolor, åldringsvård, hälsovård etc. Det gällde att »söka åvägabringa en överensstämmelse mellan administrativ indelning och spontana regioner, såsom den sistnämnda tillkommit genom urbaniseringen och den tekniska och ekonomiska utvecklingen».[82] Enligt inrikesminister Rune Johansson var det första gången man försökt lägga den näringsgeografiska bedömningen till underlag för en administrativ indelning. Avsikten var nu att tillämpa samma synsätt på länen. Den 150 år gamla länsindelningen vilar på den ursprungliga länsindelningen ända från 1600-talet. Då spelade ofta militära hänsyn roll för indelningen, något som framgår av beteckningar som Älvsborgs, Gävleborgs och Malmöhus län. I direktiven till Länsindelningsutredningen hävdar inrikesministern att det »växt fram en samhörighet mellan inbyggarna i länen, som gör att mera genomgripande ändringar i indelningen inte bör ske utan starka skäl». Ett sådant skäl skulle alltså vara klyftan mellan den näringsgeografiska utvecklingen och den administrativa indelningen.[84]

Det fanns dock i början av sextiotalet en regional indelning, som skulle komma att spela en större roll för lokaliseringspolitiken. Den hade utarbetats av Ams, som i en utredning beskriver dess huvudpoäng på följande sätt.[85]

»Vid de lokaliseringsutredningar, som gjorts i ett antal län, har det visat sig, att befolkningsunderlag på minst omkring 30 000 personer räcker till för flertalet av de serviceanläggningar människorna fäster avseende vid, då de väljer bosättningsplats, och företagarna vill ha, då de väljer lokaliseringsplats för industriföretag. I orter, som är centra för områden med minst 30 a 35 tusen inv, finns i regel bl.a. en fullständig uppsättning detaljhandelsföretag, tvådelat lasarett, allmänt gymnasium och domsagokansli samt utgives merendels dagstidning. Dessa centra ligger nästan undantagslöst vid normalspårig järnväg, är vägknutar för riksvägar eller genomgående länsvägar och är utpräglade busscentra. Näringslivet är relativt välutvecklat och differentierat. Orterna har från bl.a. detaljhandelssynpunkt spontant inflytande i relativt stora regioner».

Beroende på utbudet av »serviceanläggningar» sker en indelning i A-regioner med minst 30 000 invånare, B-regioner med minst 15 000 invånare och C-regioner med minst 7 500 invånare.

Den Näslundska utredningen uttalade sig för att lokaliseringsstödet skulle riktas till ett begränsat antal B-regioner främst i det norrländska inlandet. *Samordnad näringspolitik* talade sig varm för »relativt stora tätortsgrupperingar» i de »expansiva områdena» I lokaliseringspropositionen 1964 uttrycktes med stor försiktighet ett minimikriterium i form av kommunblockscentra (minst 8 000 invånare). Det lämnades rentav en dörr på glänt för tätorter med »goda utvecklingsmöjligheter» vid sidan av kommunblockscentra. Samtidigt framhölls det å andra sidan att kommunblockscentra inte automatiskt skulle få del av lokaliseringsstöd utan »försiktighet bör iakttagas när det gäller små centralorter i svaga kommunblock».[86] Stödorterna skulle ligga i det s.k. norra stödområdet, även om det i »särskilda fall» gick att tumma på denna regel.

Chef för den centrala lokaliseringsmyndigheten Ams var Bertil Olsson. Han förordade för egen del satsning på ett fåtal orter i varje län valda bland de 91 A-regionerna med minst 30 000 invånare. Med tanke på den centrala roll Ams fått i lokaliseringspolitiken och det begränsade stöd som skulle portioneras ut till

stödföretagen är Bertil Olssons uppfattning av särskilt intresse.[87] I förlängningen skymtar sjuttiotalets mer precisa, hierarkiska ortsklassificering.

6.4. SAP:s ideologi — produktionsdeterminism och konsumtionssocialism

Riksdagsbeslutet 1964 brukar betraktas som lokaliseringspolitikens egentliga genombrott i Sverige.[88] Ändå är de konkreta åtgärder som beslutas blygsamma, inte minst med tanke på att det var förlusten av ett potentiellt starkt styrmedel (byggnadsregleringen), som var den omedelbara anledningen till att frågan åter togs upp till principdiskussion.[89]

Det kan tyckas paradoxalt, att beslutet om att ge lokaliseringsstöd sker samtidigt som man i motiven mer entydigt än tidigare betonar koncentrationens nödvändighet, ja t.o.m. önskvärdhet. Paradoxen är dock bara skenbar. Genom att samtidigt starkt betona koncentrationens nödvändighet och införa »den aktiva lokaliseringspolitiken» (subventioner) ser det ut som om de ansvariga politikerna gör vad de kan för att modifiera en utveckling som av dem själva uppfattas som på en gång både önskvärd och icke önskvärd. Den är önskvärd i sina huvuddrag och i ett vidare perspektiv, därför att den leder till »högre levnadsstandard», vilket är politikens yttersta mål. Men den är för många människor icke önskvärd till sina omedelbara konsekvenser. Detta motiverar vissa lokaliseringspolitiska insatser och att upplysning och rådgivning till industriföretagen kompletteras med subventioner.

Lokaliseringspolitiken kan vidare betraktas som rationell utifrån ett renodlat tillväxtperspektiv. Den på geografisk omflyttning av arbetskraften inriktade politiken var helt enkelt inte tillräckligt effektiv. En icke önskad arbetslöshet kvarstod ändå i de stagnerande områdena. Det var ur tillväxtsynpunkt bättre att i någon mån och åtminstone på kort sikt utnyttja denna arbetskraft på platsen än att vänta tills efterfrågan i de expanderande områdena hann tillgodoses med hjälp av rörlighets- och bostadspolitiken.[90]

Slutligen fanns ett socialpolitiskt motiv att försörja de människor, vars arbetskraft redan var uttömd eller inte tillräckligt attraktiv för kapitalägare och andra avnämare i de expansiva områdena. Med Ams-chefen Bertil Olssons ord: »Man flyttar ju inte alls gamla människor» (se ovan s. 63). Såtillvida inrymmer den lönsamhets- eller tillväxtbestämda lokaliseringsideologien en jämlikhetsdimension som att avsikten är att tillförsäkra olika regioners invånare en viss social minimistandard, konsumtionsjämlikhet om man så vill. Någon produktions- och sysselsättningsjämlikhet vid given befolkningsstorlek är det inte fråga om. Staten anses inte ha råd att ge alla människor en likvärdig service (vid en viss miniminivå) om inte »arbetskraften» också i de stagnerande områdena förflyttas till de områden där den bäst behövs enligt företagsekonomiska kalkyler. Rätten till arbete i hemmaregionen erkänns inte som ett element i den levnadsstandard som skapas genom »ekonomisk tillväxt»/»full sysselsättning» och en därpå grundad fördelningspolitik (konsumtionssocialism).

Redan i slutet av femtiotalet kom signaler från LO-håll att målsättningen

att sprida industrin och hejda storstadstillväxten inte alls var önskvärd. I *Samordnad näringspolitik* ges denna tanke sitt dittills mest genomarbetade uttryck, i bjärt kontrast mot den Näslundska utredningen med dess förslag till satsning på det norrländska inlandets B-regioner och den Eckerbergska utredningens förslag om utlokalisering av statliga verk.

Det ideologiska mönster som i proposition 1964:185 utvecklas av inrikesminister Rune Johansson som bakgrund till de konkreta förslagen bär omisskännliga spår av *Samordnad näringspolitik*. När det gäller propositionens klara ställningstagande att sätta rörlighetspolitiken framför lokaliseringspolitiken har den också ett stöd i LO-rapporten. Däremot kan propositionens vaga ortsprioritering knappast ha tillfredsställt vare sig anhängarna till den Näslundska utredningen eller till LO-rapporten, *Samordnad näringspolitik*. Men ortsprioriteringen var villkorlig. Den tillät faktiskt att vilken ort som helst i landet under vissa omständigheter kunde få lokaliseringsstöd. Härvid tilldelades Ams en central roll. Med tanke på Ams-chefen Bertil Olssons starka engagemang kan detta förhållande knappast ha varit till nackdel för LO-ekonomernas intentioner.

Genomgången av LO:s och SAP:s kongressdiskussioner och fackförbundspressen ger belägg för att *Samordnad näringspolitik* också vad gäller lokaliseringspolitiken var det centrala dokument för SAP som Leif Lewin påstår. Men det har samtidigt framkommit tecken på ett underliggande missnöje i en del skarpa formuleringar från enstaka kongressdeltagare. Med hjälp av hänvisningar till LO-ekonomernas väl genomarbetade rapport och till lokaliseringspropositionen 1964 kunde dock landssekretariatet respektive partistyrelsen mycket lätt behärska situationen. Per Eckerberg kanske formulerade några av de undertryckta stämningar som kan anas bland SAP:s och LO:s medlemmar. Någon organiserad opposition gav dock inte hans aktivitet upphov till.

Bakom 1952 års riksdagsbeslut kan man iaktta en ideologi, som visserligen säger att det är önskvärt med en utspridning av befolkning och näringsliv men *bara om det inte inkräktar på den »ekonomiska effektiviteten»* sådan den kommer till uttryck i de privata industriföretagens lönsamhetskalkyler. Konkurrensideologien bestämmer utrymmet för den positiva regionalism som är möjlig.

I *Samordnad näringspolitik* och proposition 1964:185 sägs klart ut att »det ekonomiska framåtskridandet» kräver en hög grad av geografisk koncentration.[91] Detta påstående förankras fortfarande i konkurrensideologien, ytterst den internationella konkurrensen. Nu har också tillkommit ett iögonfallande drag av teknologisk determinism, som strängt taget inte sätter några gränser för hur långt koncentrationen måste fortsätta. Produktionen tycks följa sina egna samhälleligt svår- eller opåverkbara lagar. Den teknologiska determinismen är en produktionsdeterminism. Tillsammans med konkurrensideologien bildar den socialdemokratins tillväxtideologi.

Om tekniken och konkurrensen framstår som utvecklingens drivkrafter framför alla andra, så är den på sociala bestämningar avklädde individen (»den enskilda människan») dess gåvomottagare och offer. Med löften om »högre levnadsstandard» uppmanas individen att uppge »hemortstryggheten» och anpassa sig till »utvecklingen». Först härigenom kan hon få sin rättvisa del av välståndets

frukter (jämlikhetsideologien, konsumtionssocialismen).

Tillståndsgivning eller etableringskontroll avvisas som styrmedel till förmån för sådana medel som planering, rådgivning, upplysning och (i propositionen men ej i *Samordnad näringspolitik*) subventioner. Kapitalägarna skall inte tvingas att uppge sina kriterier på lönsam lokalisering. Ägarna av arbetskraften skall läras att inse det riktiga i att välja en annan landsdel och/eller tätortsstorlek att ställa sin arbetskraft till förfogande i.

7. Socialdemokratisk omprövning?

7.1. »Det stora raset»

Under sextiotalet drabbades skogslänen, dvs. BD-, AC-, Z-, Y-, X-, W- och S-län, av »det stora raset». Den årliga nettoutflyttningen från dessa län uppgick till i genomsnitt 13 350 personer för perioden 1960-1965 och 8 600 för perioden 1966-1970. Från 1965 till 1970 förlorade skogslänen nära 50 000 arbetstillfällen. Var tredje kommun i området drabbades under samma tid av en sysselsättningsminskning på mer än 15%. Manfred Näslund och Sven Persson, från vilka här anförda siffror är hämtade och vilka också myntat uttrycket »det stora raset», karakteriserar situationen för ett av dessa län, Norrbotten, som »alarme-

rande». I de tre storstadslänen däremot ökade sysselsättningen med sammanlagt 22 000 arbetstillfällen 1965-1970. Enbart under de tre åren 1968-1970 hade dessa tre län en nettoinflyttning från övriga delar av landet på närmare 50 000 människor.[1]

Enligt officiella beräkningar gav lokaliseringsstödet under perioden 1/7 1965 - 31/12 1971 upphov till 13 500 nya arbetstillfällen varav 9 400 inom stödområdet.[2] Ökningen i industrisysselsättning förmådde inte på långa vägar kompensera avtappningen från jord- och skogsbruket. I storstadsområdena däremot minskade industrisysselsättningen samtidigt med stark befolkningstillväxt.[3] Detta paradoxala förhållande behandlas närmare i kapitel 10.

Lokaliseringsstödet började tillämpas 1965. Redan fr.o.m. slutet av femtiotalet hade emellertid inletts en hårdare satsning på rörlighetsstimulanser till arbetskraften.[4] Enligt Näslund-Persson hade 60% av de utflyttade från Norrland erhållit statligt stöd vid flyttningen.[5] Även om man inte vet hur många som skulle ha flyttat om inte statligt stöd hade utgått torde stödet ha bidragit till att påskynda flyttningen.[6] För att få ett perspektiv på lokaliseringsstödets sysselsättningseffekter kan man lägga märke till att det under hela perioden 1/7 1965 - 31/12 1971 gav upphov till lika många arbetstillfällen i stödområdet (som är vidare än Norrland) som den *årliga* utflyttningen från Norrland 1961, 1965 eller 1968.[7]

Vilka återverkningar fick »det stora raset» i SAP? Kom det att föranleda en omprövning av partiets lönsamhetsbestämda lokaliseringsideologi?

7.2. Den »näringspolitiska offensiven»

Det har sagts att SAP fr.o.m. nyåret 1967 inledde en »näringspolitisk offensiv».[8] Partistyrelsen beslöt då, efter förlustvalet 1966, att kalla till extra partikongress. Eftersom ordinarie kongresser följde 1968 och 1969 kom partiet därmed att hålla kongress tre år i rad.[9]

Konkreta uttryck för den »näringspolitiska offensiven» var t.ex. en något ökad satsning på statligt företagande och inrättandet av en statlig investeringsbank.[10] Men hur förhöll det sig med lokaliseringspolitiken? Kom den kraftiga befolkningsomflyttningen och förlustvalet 1966 att leda till en omprövning av dess målsättning? Ett svar på den frågan skall närmast sökas i dokumenten från LO-kongressen 1966, SAP-kongresserna 1967, 1968 och 1969 samt från Metallkongressen 1969. Dessutom uppmärksammas några kritiska debattinlägg i bokform från enskilda socialdemokrater. Slutligen skärskådas den nya regionalpolitiska målsättningen sådan den antogs av riksdagen 1969 och 1970.

LO-kongressen 1966

Lokaliseringspolitiken var ingen större fråga vid LO-kongressen 1966. I den till kongressen framlagda rapporten *Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen* beskrivs de regionala förskjutningarna i befolkningsfördelningen

utan några värderande omdömen. Man *konstaterar* t.ex. endast att resultatet av industrins oförmåga att suga upp dem som slagits ut från jord- och skogsbruket i norrlandslänen blivit »stor utflyttning och hög arbetslöshet, jämfört med övriga delar av landet».[11] I rekommendationerna, som utmynnade i ett tiopunktsprogram, vilket kongressen antog, uttrycks inga regionala mål.[12] De »tekniska» förändringarna framstår som den viktigaste oberoende variabeln i samhällsutvecklingen.[13] Vid sidan av dess i grunden positiva roll sägs den emellertid också ha medfört »betydande olägenheter och i vissa fall personliga lidanden». Som det viktigaste medlet att undanröja dessa negativa effekter framställs arbetsmarknadspolitiken. Dess kapacitet bör »i sista hand bli bestämmande för den takt, varmed strukturrationaliseringen genomförs i vårt land».[14] Att det härvid är de »rörlighetsstimulerande aktiviteterna» (med avseende på arbetskraften) som åsyftas framgår med all önskvärd tydlighet.[15]

Till kongressen förelåg tre lokaliseringspolitiska motioner. De var samtliga inlämnade av avdelningar inom textilarbetarförbundet och krävde en lokaliseringspolitik, som förmådde bryta näringslivets ensidighet i ett visst namngivet område (Sjuhäradsbygden) eller i allmänhet.[16] Utlåtandet från landssekretariatet andas tillfredsställelse med den lokaliseringspolitik som inletts 1965 och anser att den femåriga försöksperioden skall ge fackföreningsrörelsen möjlighet att tillgodose de krav, som förs fram i motionerna. I en passus av utlåtandet ges en exemplarisk formulering av grundstrukturen i LO-ledningens tänkande:

»De snabba omställningarna inom produktionen, som förutsågs vid den förra kongressen har också inträffat. Denna utveckling inom näringslivet kan sägas vara förutsättningen för den tillväxt inom ekonomin, som är nödvändig för att skapa resurser för den välfärdspolitik, som fackföreningsrörelsen stödjer. Utvecklingen har sålunda bedömts positivt från fackligt håll och rörelsen har stött en ekonomisk politik, som syftar till att snabbare genomföra omställningarna».[17]

Detta sägs alltså i mitten av sextiotalet efter sex år av rekordhög nettoutflyttning från Norrland.[18] Men de församlade ombuden var tydligen tillfredsställda med utlåtandet. Karl Holmgren, själv norrlänning, uttalade t.o.m. sin tacksamhet över vad LO och Bertil Olsson gjort för Norrland sedan kongressen 1969:[19] »Vi har inte helt fått stopp på befolkningsflykten från Norrland, men en klar förbättring har skett». Mot bakgrund av den verklighetsbeskrivning som givits tidigare i kapitlet är detta en anmärkningsvärt positiv tolkning av den faktiska utvecklingen.[20]

SAP-kongressen 1967

Att den socialdemokratiska partiledningen nu börjat uppmärksamma konkurrensens och den tekniska utvecklingens mindre välsignelsebringande verkningar antyds redan i Tage Erlanders inledningsanförande till 1967 års partikongress. Han talar där om det »*hot* mot de mångas trygghet som den i allt snabbare takt skeende förändringen i näringslivet framkallar»[21] (kursiv. här). Han ger också konkreta exempel på nedläggningar, som drabbat olika orter och områden. Receptet är dock inte att »köpa trygghet genom stillastående». Det gäller tvärtom att »hänga

med i konkurrensen».[22]

Ett likartat tema anslås av Clas-Erik Odhner och Krister Wickman, vilka föredrog näringspolitiken, samt Rune Johansson, som föredrog arbetsmarknadspolitiken. Lokaliseringspolitiken utgjorde ingen särskild punkt på dagordningen utan behandlades under den sistnämnda rubriken.[23] Det är särskilt en passus i Odhners anförande som är värd uppmärksamhet i detta sammanhang. Vanligen har de socialdemokratiska aktörerna åberopat »konkurrensen» och den »tekniska utvecklingen» som yttersta orsaker till regionala förändringar. Så gör även Odhner, men han tar ytterligare ett steg tillbaka och gör individen själv som konsument ansvarig för »omställningsproblemen» i näringslivet. Det är »våra egna krav på nyare och bättre varor som medför att produktionen av de gamla varorna, som vi inte längre vill ha, måste läggas ned».[24] Uttalandet är en god illustration till tesen om konsumtionens (och inte produktionens) centrala roll i SAP:s ideologi. Bakom »konkurrensen» och den »tekniska utvecklingen» som naturlagsliknande mekanismer döljer sig sålunda gränsnytteteoriens nyttomaximerande och socialt obestämde individ, »den ekonomiska människan».[25]

Till kongressen förelåg 11 motioner, som uteslutande berörde lokaliseringspolitiken.[26] Dessutom fanns inslag som berörde denna också i andra motioner.[27]

I två nästan likalydande motioner från arbetarekommunerna i Stockholm respektive Göteborg efterlystes en »mera preciserad målsättning» för lokaliseringspolitiken. Investeringarna borde styras till områden eller orter, där nedläggningar kunde förutses. Därigenom skulle syftet med lokaliseringspolitiken bättre tillgodoses, dvs. »att sysselsättningen inom större regioner kan upprätthållas».[28] I en annan motion efterlystes en satsning på »större orter» än den som rekommenderats i riksdagsbeslutet 1964.[29]

Mest kritisk var en motion från Östersunds arbetarekommun, ursprungligen författad av Jämtlands FCO-distrikt.[30] Där hävdades, att folk borde få arbete »i den landsdel de betraktar som sin». Den pågående avfolkningen av Norrland var inte »ödesbestämd» utan framförallt »en följd av beslut fattade inom det privata näringslivet med hänsyn endast till vinstintresset». Men det privata näringslivet bar inte ensamt skulden: »Statsmakterna . . . synes . . . ha varit alltför hämmade av övertygelsen om värdet av näringslivets frihet och självbestämmanderätt för att kunna handla med tillräcklig effektivitet».

Ett ovanligt språk talades i en motion från Böda arbetarekommun.[31] Det hette där, att »utvecklingen för den svenska *landsbygden* borde inte vara ödesbestämd» (kursiv. här). Företag borde etableras »även inom glesbygdsregioner, där en relativt stor arbetskraftstillgång, vilken alltid kommer att finnas på landsbygden och som annars inte kunde utnyttjas, då kunde sysselsättas». Man ville att *landsbygdsbefolkningen* skulle få »stanna kvar i den arbetsmiljö där de trivs».

Frösö arbetarekommun motionerade om att staten borde »ges befogenheter att bestämma lokaliseringsort eller . . . erbjuda val mellan ett antal orter».[32]

Partistyrelsen uttrycker i sitt utlåtande belåtenheten med den förda lokaliseringspolitiken. Inför de olika punktkraven hänvisar den antingen till den politik som faktiskt förs eller till expertutredningar och länsplanering. Några förslag

avvisas dock direkt, t.ex. att staten skall fastställa vilket befolkningsunderlag som ett visst område bör ha eller att den skall kunna bestämma lokaliseringsort för privata företag. Man slår också fast att »enbart förekomst av arbetskraftsöverskott» inte får vara »tillräckligt skäl för lokaliseringsfrämjande åtgärder».[38]

I debatten var det många som oroade sig över utvecklingen i glesbygden och på orter med ensidigt näringsliv. Oron gällde inte bara de utsatta människornas omedelbara situation utan också de negativa politiska följder som befarades för partiet.[34] Å andra sidan uttrycktes också från Metall i Stockholm en oro för uttunning av industriarbetarkåren i huvudstaden. Det förelåg en risk att vi »endera dagen hamnar i en situation som kräver lokaliseringsrörelse åt andra hållet».[35]

Det medel som framförallt förespråkades i debatten var statlig företagsetablering. Som Roger Henning visat i sin avhandling om Statsföretag AB medförde dock inte den »näringspolitiska offensiven» i detta avseende någon »reell ökning av arbetstillfällen på orter med sysselsättningsproblem».[36] När det gäller de privata företagen slog Rune Johansson med bestämdhet fast att de måste få grunda sin lokalisering på egna företagsekonomiska bedömningar. Statens möjligheter att påverka de privata företagens lokalisering låg enligt Johansson främst i den regionala planeringen av statliga och kommunala investeringar samt i ett förbättrat varselförfarande, där företagen skulle vara skyldiga att på ett tidigt stadium informera myndigheterna om nedläggningar som var på gång.[37]

Partistyrelsens utlåtande över de lokaliseringspolitiska motionerna bifölls.[38]

SAP-kongressen 1968

Lokaliseringspolitiken var på den 23:e partikongressen bara huvudämne för *fyra* av 196 motioner.[39] Ett mot den förda politiken kritiskt perspektiv anlades i två motioner från Uppsala arbetarekommun, båda författade av Sten Johansson.

I den ena av dessa, med rubriken »Glesbygden som paradis»,[40] konstateras att »strukturrationaliseringen» och befolkningskoncentrationen inte bara lett till en ökning av industrivaruproduktionen utan också till »olösbara problem *både* i de städer och storstadsområden dit befolkningen koncentrerats och på landsbygden, som nu börjar hotas av fullständig avfolkning».

I den andra motionen, betitlad »De friställdas värde»[41] anges orsakerna till nyss angivna tillstånd: »marknadsmekanismerna» och »den tekniska utvecklingen», men, väl att märka, »effektiviserade och påskyndade av statliga åtgärder». Tillägget visar att staten och därmed också den socialdemokratiska regeringen betraktas som medansvarig för de allvarliga problem som påtalas.

I den sistnämnda motionen pläderas för ett radikalt annorlunda sätt att se på dem som »friställts» av »strukturrationaliseringen». Den kräver att samhällsorganen skall ha en så effektiv beredskap inför nedläggningar att »friställda» från jordbruk och industri omedelbart kan få nytt arbete, att det skall finnas färdigplanerade samhällsarbeten att börja på innan ett företag tillåts upphöra och att »folk ute i byar, tätorter och städernas bostadskvarter» skall få tillfälle

att lämna in förslag till arbeten som behöver utföras för att deras omgivning skall bli bättre att leva i. Motionen är skriven från en helt annan utgångspunkt än den man är van vid att möta. Arbetskraften skall primärt värderas utifrån de bruksvärden den kan tänkas producera och inte om den är lönsam utifrån en företagsekonomisk kalkyl.[42]

Partistyrelsen försvarar den förda politiken och menar att motionernas krav tillgodoses genom »utbyggnad och förfining» av redan tillämpad politik.[43]

När det gäller SAP:s syn på regionalpolitiken 1968 finns ett viktigare dokument att gå till än nyss nämnda utlåtande från partistyrelsen, nämligen det näringspolitiska program som antogs av kongressen.[44] Följande formulering av regionalpolitikens mål låter välbekant.[45]

»Målet för den regionala politiken är detsamma som för andra delar av näringspolitiken: att främja en effektiv användning av kapital och arbetskraft och därmed ett snabbt ekonomiskt framåtskridande. Uppgiften är därför att styra utvecklingen mot den från ekonomisk synpunkt lämpligaste regionala fördelningen av dessa produktionsfaktorer. Detta skall ske med beaktande av att människorna i olika delar av landet bör få tillgång till en tillfredsställande social och kulturell service och till en miljö, som främjar trivsel i arbete och fritid».

Såväl tillväxtideologien med dess produktionsdeterminism som jämlikhetsideologien med dess inriktning på fördelning och konsumtion kommer här till klart uttryck. På de sex sidorna under rubriken »regional utvecklingspolitik» nämns i övrigt företeelser som redan tillämpas eller som är under uppbyggnad. Till de sistnämnda hör ortsklassificeringen, som antyds genom att man betonar det nödvändiga i att satsa på »ett begränsat antal orter», samt upphöjandet av länsplaneringen till en planering på riksnivå.

Av debatten på kongressen 1968 framgår att partiledningen också denna gång hade att ta hänsyn till en kritik, som fruktade att det skulle bli allvar av antydningarna om att begränsa storstadstillväxten.[46]

Ett bestående intryck av partikongresserna 1967 och 1968 är att partistyrelsen i likhet med riksdagsgruppen överlät preciseringarna av regionalpolitikens mål åt förvaltningen och experterna i form av lokaliseringsberedningen, lokaliseringsdelegationen i Ams, planeringsrådet vid länsstyrelserna och Expertgruppen för regional utredningsverksamhet.[47] Den regionala planeringen och forskningen tillmättes en nyckelroll utan att några nya innehållsliga utgångspunkter för de båda avgavs. Någon omprövning av lokaliseringspolitiken kan man inte tala om.

SAP-kongressen 1969

»Denna omflyttning av arbetskraften som legaliserats av samhället har numera nått den gräns, där den kvarvarande befolkningen inte längre stillatigande kan åse vad som sker. Det kan diskuteras om vår stolta paroll Arbete-Trygghet-Utveckling inte för människorna i framförallt skogslänens inland har blivit en tom fras utan förankring i verkligheten. / . . . / Ett fortsatt underlättande av folkförflyttningen får inte längre vara vårt partis primära arbetsmarknadspolitiska uppgift. / . . . / Vi kräver en stark kontroll av industrins expansion . . . och en styrning av nyetableringarna».[48]

Det inledande citatet visar en skärpa i kritiken som saknar motsvarighet på någon av de två föregående kongresserna, i viss mån med undantag för motionerna från Sten Johansson och Uppsala arbetarekommun vid kongressen 1968. Nu ställs emellertid i flera motioner och debattinlägg bestämda krav på en omprövning av hela lokaliseringspolitiken.

Till kongressen förelåg sju motioner som uteslutande behandlade regionalpolitiken.[49] Några har talande rubriker såsom »Arbete och trygghet åt glesbygdens folk», »Besked, tack, om Norrbottens öde» och »Ökad sysselsättning i övre Norrlands inland». I texterna finns många bittra formuleringar: »Trygghet är, för oss som lever i en inlandskommun, ett vackert ord utan förankring i verkligheten». »Genom utflyttning håller många av våra inlandskommuner på att förvandlas till fridfulla ålderdomshem, och skall utvecklingen fortgå som den gör i dag, så är det bara prästen och begravningsentreprenören som har arbete kvar». » . . . situationen är katastrofal». »Vi går emot en ren 'åldringskoloni'».

Motionerna utmynnar i krav på »ökad trygghet i våra inlandskommuner», att regering och riksdagsgrupp av kongressen skall få i uppdrag att »med alla tillgängliga medel och vid varje tillfälle verka för ytterligare lokalisering av såväl statliga som privata företag till avflyttningsområdena», »en plan för vilka orter som skall få en möjlighet att bestå» osv. Också i debatten hördes många starkt kritiska röster.[50]

Att partistyrelsen inte kunnat förbli opåverkad av de stämningar som kommer till uttryck i motionerna visas av dess utlåtande över motionerna.[51] Det framgår också av nyblivne inrikesministern Eric Holmqvists föredragning.[52] Holmqvist börjar med ett kort och principiellt hållet försvar för SAP:s allmänna attityd till den »tekniska utvecklingen» och därmed följande snabba förändringar men medger sedan att »de bördor som rörligheten lagt på de arbetande . . . i stor utsträckning fått bäras av dem själva». Han fortsätter: »Vi kan inte längre godta detta». Lokaliseringsstödet skall inte längre vara enbart företagsekonomiskt motiverat. De »samhälleliga värderingarna» skall också bli »utslagsgivande». Den regionala målsättningen uttrycks av Holmqvist så att »skogslänen skall bestå som en med andra regioner fullt likvärdig del av den svenska nationen». En önskan om att dämpa storstädernas expansion formuleras på ett något tvetydigt sätt.

De lokaliseringspolitiska kongressmotionerna var samtliga daterade mars 1969. Redan i maj (kongressen ägde rum 28/9 - 4/10 1969) reagerade riksdagsgruppen på kritiken genom att lägga fram ett program i elva punkter.[53] Dessa ingår nu i partistyrelsens utlåtande. Något kvalitativt nytt innehåller inte punkterna utan det är i stort sett fråga om att fullfölja och kvantitativt utveckla redan tillämpade åtgärder. En av punkterna slår t.o.m. fast nödvändigheten av att »genom rörlighetsfrämjande åtgärder också underlätta flyttningen av arbetskraft för att nedbringa arbetslösheten».

I partistyrelsens utlåtande heter det vidare att »norrlandslänen skall bestå som en med andra regioner fullt likvärdig del av den svenska nationen även i framtiden» (i sin föredragning använde Eric Homqvist termen »skogslänen», vilka är fler än bara »norrlandslänen»). Hans Hagnell begärde i debatten en precisering av detta och föreslog för egen del att det som ett minimikrav skulle bety-

da ett upprätthållande av den befolkning som nu fanns i Norrland: »1,2 miljoner på en yta som utgör två tredjedelar av Sverige!» Hans motivering för en preciserad målsättning av detta slag förtjänar att citeras:[54] »Om du inte sätter upp en total målsättning frågar jag: Hur mycket pengar skall du anslå för att nå ett mål som du inte satt upp? Hur skall vi kunna bedöma *resultatet* av din politik, om du inte satt upp något mål?»

Eric Holmqvist fann det emellertid »överraskande» att Hagnell »som ändå ser modernt och fördomsfritt på frågorna kan förorda någonting sådant». Hans motargument var att om man för hundra år sedan resonerat så som Hagnell nu gjorde skulle befolkningen i Norrland ha varit mindre än hälften av den nuvarande. »Alla sådana program blir fullständigt meningslösa».[55] Kongressen biföll partistyrelsens utlåtande.[56]

Metallkongressen 1969

Partikongressen ägde rum den 28 september - 4 oktober 1969. Redan den 14 - 19 september samma år hade Metallindustriarbetareförbundet avverkat sin 28:e ordinarie kongress.[57] LO-ordföranden Arne Geijer höll då ett uppmärksammat anförande som i mycket var en självkritisk uppgörelse med LO:s och SAP:s dittillsvarande linje i lokaliseringspolitiken. Man kan konstatera att Geijer var avsevärt skarpare i sin kritik än partistyrelsen och Eric Holmqvist på partikongressen.

Geijer slår otvetydigt fast LO:s medansvar för den lokaliseringspolitik som beslutades 1964 och betonar att den nödvändiga omprövningen också är en självprövning. Han är uppenbarligen skakad av det faktum att de regionala olikheterna förstärkts under den lokaliseringspolitiska försöksperioden. Det går visserligen att flytta arbetskraften med hjälp av arbetsmarknadspolitiken men det är inte »vare sig möjligt eller ens lämpligt att helt avfolka vissa områden». Lokaliseringspolitiken måste »i mycket större omfattning än hittills» ägnas uppmärksamhet. Det krävs »en mer medveten styrning av näringslivet genom radikalare åtgärder än vad som hittills kommit till användning». Målet är att det bör finnas »en växande industriregion i varje län». För orterna i det norrländska inlandet är det visserligen orealistiskt att vänta sig expansion, men man bör försöka hålla kvar »deras nuvarande storlek».

När det gäller nya »radikalare åtgärder» är dock inte Geijer särskilt konkret. Efter att ha förklarat den nuvarande »morotspolitiken» otillräcklig nämner han etableringskontroll som ett tänkbart medel men säger samtidigt att »många nackdelar är förenade med ett sådant system». Han nämner också möjligheten att lägga en investeringsavgift på investeringar i expanderande områden men gör inte heller här något klart ställningstagande. Denna tvehågsenhet till trots kan man inte ta miste på Arne Geijers oro för de konsekvenser som skulle följa med en fortsatt ojämn regional utveckling av samma dimensioner som under sextiotalet: »Lokaliseringspolitiken är för oss ett problem. Den har inte lyckats så som vi hoppats. Och jag upprepar vad jag redan sagt: svensk arbetarrörelse kan inte i fortsättningen acceptera att lokaliseringspolitiken bedrivs på samma sätt

som hittills, utan vi måste skapa en större aktivitet och få fram bättre resultat i vissa delar av landet».

7.3. Kritiska röster

År 1969 utkom i bokförlaget Prismas serie *Verdandi-debatt* tre böcker som alla innehåller stark kritik av den typ av lokaliseringspolitik som tillämpades i Sverige.[58]

Den norske antropologen Ottar Brox ställer i sin bok *Centralbyråkraterna och glesbygden* två regionala utvecklingsstrategier mot varandra; dels den »teknokratiska», och dels den »populistiska», som författaren själv förespråkar. Den sistnämnda går kort uttryckt ut på att stärka de »perifera» samhällena på landsbygden, »göra dem mindre beroende av ekonomiska centra».[59] Även om Brox skriver om förhållandena i Nordnorge är det lätt att dra paralleller till utvecklingen i Sverige. Det framgår inte minst av den socialdemokratiske sociologen Sten Johanssons förord till den svenska utgåvan.[60]

Etnologen Åke Dauns bok *Upp till kamp i Båtskärsnäs* visar hur kommunistiska och socialdemokratiska arbetare kunnat enas i kampen för att bo kvar på hemorten. Detta för den lokala befolkningen gemensamma intresse har enligt Daun sin grund i »rationella» överväganden av såväl emotionell som ekonomisk art. Dauns studie visar att »strukturrationaliseringen» och rörlighetspolitiken av de direkt berörda arbetarna kan uppfattas på ett sätt som LO-ledningen och dess ekonomer inte räknat med.

Den tredje boken är Macke Nilssons *Sveket mot Norrland.* Nilsson är själv norrlänning och har bl.a. varit chefredaktör för SAP:s tidskrift Aktuellt. Boken är en svidande vidräkning med »mandarinernas» – centralbyråkrater, bankmän och företagare – men också det egna partiets insatser i sammanhanget. För Macke Nilsson är intrycket av sextiotalets näringspolitiska insatser i norr: »planlöshet, maktlöshet, med inslag av utmanande myglande . . .».[61]

En djupare kritik av SAP:s politik i allmänhet, däri inräknat arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiken, finner man i Jan Lindhagens och Macke Nilssons gemensamt författade bok *Hotet mot arbetarrörelsen*, som kom ut på förlaget Tiden 1970.[62]

»Arbetarklassen i Marx' mening som en klass *för sig* är på väg tillbaka till att bli en klass *i sig* – till gruppen som lever under gemensamma villkor men riskerar att förlora organisationen och medvetenheten».[63] Dessa ord uttrycker i ett koncentrat huvudtesen i boken. Bara titeln visar att de båda socialdemokraterna är starkt oroade. Den av den socialdemokratiska regeringen anammade och via rörlighetspolitiken pådrivna »strukturrationaliseringen» har fått politiska följder, som nu hotar att utplåna arbetarrörelsens identitet.

I bruksmiljön och de homogena arbetarklassmiljöerna i storstädernas industrikvarter rådde en djup social, facklig och politisk gemenskap. Den »nya stadskulturen» däremot skapar en anonym miljö, där gemenskapen mellan människorna ersätts av en oändlig mängd tillfälliga kontakter med »olika befattningshavare i marknadsekonomin» endast i deras väl avgränsade funktioner som »ex-

pediter, serveringspersonal, transportpersonal osv». Den borgerliga kommersialismen ersätter den solidariska gemenskap som t.ex. bestod i att man på fritiden umgicks vid »partiets, kvinnoklubbens, kvinnogillets, SSU:s, ABF:s och fackföreningens interna möten och fester». Allvarligast är den passivisering som följer. Politiken blir något främmande abstrakt som man möter i TV eller tidningen i stället för de vardagsnära diskussionerna i bostadsområdet och på arbetsgolvet. För partiet är konsekvenserna förödande: »Arbetarrörelsen är svag i det nya samhället. Man har svårt att nå sina sympatisörer. Deras liv är splittrat. De arbetar i ena ändan av samhället, bor i den andra. Umgås knappast med arbetskamrater eller grannar. Sitter oftast hemma. Träffar släktingar i andra delar av landet någon gång. Barnen har sitt, bland okända kamrater, i lokaler som föräldrarna aldrig sett».

Författarna är dock inga nostalgiker. De längtar inte tillbaka till gårdagens samhälle. »Men vad vi borde bevara är de värden som också fanns: gemenskapen, solidariteten, viljan att förändra vardagen». Framtidsperspektivet blir enligt de båda att partiet måste skapa en ny gemenskap i det splittrade liv som erbjuds av den »nya stadskulturen». De pekar på alternativgrupper och byalag som frön till en rörelse som det borde vara arbetarrörelsens sak att vidareutveckla.

Författarna talar inte uttryckligen om lokaliseringspolitiken. Men de pekar på politiska konsekvenser av socialdemokratins förhållningssätt till »strukturrationaliseringen» som inte uppmärksammats tidigare. För ekonomerna bakom *Samordnad näringspolitik* var det ett centralt problem hur man skulle förmå *individen* att anpassa sig till det »nödvändiga» kravet på geografisk omflyttning.[64] Lindhagen och Nilsson pekar på *klassolidariteten* och de negativa konsekvenser för denna som rörlighetspolitiken bidragit till att skapa. Som helhet utgör *Hotet mot arbetarrörelsen* en till form och språk lättillgänglig men samtidigt djupgående socialdemokratisk självkritik. Den ifrågasätter grundmurade föreställningar i den socialdemokratiska ideologien och kan misstänkas ha spelat en pådrivande roll för den allmänna idédebatten inom socialdemokratin.[65] De reaktioner som kom till uttryck vid 1969 års partikongress och metallkongressen samma år kan ses som uttryck för att en annorlunda syn på »strukturrationaliseringen» nu börjat ge sig till känna också bland ledande aktörer inom socialdemokratin. Men då hade »det stora rasets» årtionde nästan nått sitt slut.

7.4. Ny målsättning?

I direktiven till 1968 års lokaliseringsutredning ingick betecknande nog *inte* att ompröva lokaliseringspolitikens mål sådant det formulerats 1964. Uppdraget koncentrerades till en utvärdering av lokaliseringsstödets former och verkningar.[66] Ändå skulle den allmänna målsättningen komma att formuleras på ett nytt sätt redan 1969.

I statsverkspropositionen 1969 formulerade inrikesminister Rune Johansson regionalpolitikens mål på följande sätt: »Till regionalpolitiken kan hänföras olika strävanden, som har till syfte att förena ett effektivare resursutnyttjande och ökad ekonomisk tillväxt med förbättrad jämvikt i den näringsgeografiska utvecklingen och därigenom skapa ökad jämlikhet i ekonomiskt och socialt avseende mellan de människor som bor i olika regioner».[67]

Ett år senare gav den nya inrikesministern Eric Holmqvist en nära nog identisk formulering av målet.[68] Den nya formuleringen ger ett intryck av att en specifik regional målsättning nu sätts i jämnhöjd med tillväxtmålet. Vad som tidigare förklarats vara helt oförenliga mål skall nu *samtidigt* uppfyllas. Så kan man i alla fall tolka den nya formuleringen. Bengt Lorendahl skriver t.ex. att de ekonomiska målen intar »en mindre dominerande position 1970 jämfört med 1964. Beslutet 1970 kan sägas innebära att regional balans och jämlikhet samt miljöpolitiska mål börjat betraktas som målsättningar i jämnhöjd med tillväxtmålen».[69] Manfred Näslund och Sven Persson hävdar att de nya målen nu uttrycktes på ett sätt som »starkare betonade kravet på regional balans och som gav den ekonomiska tillväxten en mindre central plats än tidigare».[70]

Vad är det då som gör att de båda departementscheferna nu kan säga att »tillväxt» skall *förenas* med en förbättrad regional »jämvikt» och »ökad jämlikhet» mellan människor i olika regioner? Om termen »jämvikt» och »jämlikhet» syftar på att människor i olika regioner (län) skall få likvärdig tillgång till arbetstillfällen och inte behöva flytta till expansiva regioner skulle det otvivelaktigt vara fråga om en skärpning av den från »tillväxten» oberoende regionala komponenten i målkomplexet. Men är det verkligen så? Rune Johanssons klara formulering ger snarast stöd för tolkningen att det handlar om den redan 1964 uttryckta konsumtionsjämlikheten: »En betydande befolkningsomflyttning är nödvändig även i framtiden om det skall bli möjligt att trygga fortsatt snabbt ekonomiskt framåtskridande och balans på arbetsmarknaden. Detta är både i samhällets och de enskilda människornas intresse».[71] Det är två meningar som i ett koncentrat ger uttryck för socialdemokratins allmänna attityd till befolkningsomflyttningar orsakade av »utvecklingens» icke ifrågasatta drivkrafter »tekniken» och »konkurrensen». Den klass- och konfliktlösa harmonin fångas in i den trygga försäkran att omflyttningen är både i »samhällets»[72] och »de enskilda människornas» (utan sociala bestämningar) intresse. Rune Johansson slår också fast, att inga län kan garanteras en sådan sysselsättning att ingen nettoutflyttning behöver ske. »Lika lite som målsättningen uttryckt i befolkningsramvärden skall uppfattas som en garanterad nivå för planeringen lika litet kan en bestämd sysselsättningsnivå garanteras varje område för sig». Man skall dock försöka åstadkomma »en utveckling som medför att det i varje län finns minst en stadsregion med framtida spontan tillväxtkraft, till vilken en betydande del av flyttningsströmmarna kan gå».[73]

Eric Holmqvist hävdar att »obalansen» mellan de nordligare och sydligare delarna av landet har ökat under den regionalpolitiska försöksperioden 1965-1970. Den fortgående, ja rentav ökande regionala »obalansen» framställs som

ett ofrånkomligt resultat av den för en ökad levnadsstandard nödvändiga »tillväxten». Ändå sägs det vara en viktig uppgift att »styra utvecklingen i sådana banor att en bättre regional balans främjas och att en jämnare fördelning av det stigande välståndet nås i olika delar av landet».[74] Så lyder den något paradoxala slutsatsen. Den blir dock mindre paradoxal, om man gör tolkningen att det är »konsumtionsjämlikhet» som eftersträvas, dvs att man oberoende av bostadsort inom ett visst avstånd skall ha tillgång till en viss minimistandard vad gäller offentliga och privata varor och tjänster. Det är en annan form av »jämlikhet» än vad som skulle vara fallet om man avsåg att garantera människorna sysselsättning inom den egna regionen (=länet). Att detta inte är målsättningen har vi nyss sett Rune Johansson klart uttala.

Men lokaliseringsstödet som sådant innebär ju uttryck för önskemål om att i någon mån få till stånd sysselsättningstillfällen i icke expansiva områden. Eric Holmqvist hävdar t.o.m. att det är möjligt att i högre grad än tidigare »i olika delar av landet utveckla mångsidiga, väl avvägda industriregioner med differentierad arbetsmarknad som ger ökade valmöjligheter för den enskilde». Det skulle bero på att »delar av den industriella tillverkningen» inte längre är lika geografiskt bundna som tidigare.[75] Det är ett intressant påpekande, som för tankarna till den faktiska polarisering mellan industrins styr- och driftsfunktioner, som skall beröras i kapitel 10. Samtidigt går det givetvis att se detta som ett inslag av »produktionsjämlikhet» i regionalt avseende: man vill från regeringens sida blåsa under en spontan tendens från industriföretagens sida att söka sig ut till områden med lägre lönekostnader. Samtidigt med att man därigenom något kan öka andelen industrisysselsatta i vissa områden skulle man emellertid förstärka tendensen till regional polarisering. Beslutsfunktionerna skulle i ännu högre grad koncentreras till storstadsområdena under det att rutinmässiga arbetsfunktioner skulle spridas ut till mindre tätorter i regionala problemområden.

En förutsättning för att åstadkomma »väl avvägda industriregioner etc» är att insatserna koncentreras mer än under försöksperioden. En alltför stark spridning leder till att ingen region utanför storstadsområdena blir stark nog att motstå suget från dessa, vars tillväxt man nu anser det önskvärt att dämpa. Begränsningen av storstadstillväxten tänkes ske genom utlokalisering av statliga verk, lokaliseringssamråd med industriföretag och uppbygget av alternativa tillväxtcentra i länen.[76]

»Den spontana näringsgeografiska utvecklingen»

Rune Johansson nämner i statsverkspropositionen 1969 som viktigaste styrmedel lokaliseringen av bostadsbyggandet och offentlig verksamhet samt det statliga lokaliseringsstödet. Men omedelbart efter detta påstående följer en nyckelmening: »Möjligheterna att med hjälp av dessa medel åstadkomma radikala förändringar i den spontana näringsgeografiska utvecklingen måste emellertid betraktas som begränsade».[77] Vad innebär egentligen nyckeluttrycket »den spontana näringsgeografiska utvecklingen»? På den tycks ju

inga styrmedel radikalt kunna bita.

Det ligger nära till hands att uppfatta »den spontana näringsgeografiska utvecklingen» som ett samlingsnamn för de komponenter, som bär upp tillväxtideologien, dvs konkurrens- och teknologisk ideologi. I det aktuella sammanhanget anförs uttrycket som en yttre orsak (det nödvändiga) för vilken politikerna inte kan ställas ansvariga. Det är som om de ville säga: »Vi gör så gott vi kan, men 'den spontana näringsgeografiska utvecklingen' hindrar oss i våra strävanden».

»Den spontana näringsgeografiska utvecklingen» får något av mätbar precision genom det befolkningstal respektive län förutses få 1980. Detta tal är en effekt av »den spontana näringsgeografiska utvecklingen», sådan den kommer till uttryck i prognosmetoden. Denna innebär att kommunblockens sysselsättning i jordbruk och industri betraktas som autonomt bestämd, dvs beroende av ekonomiska faktorer utanför respektive kommunblocks kontrollsfär. Den övriga sysselsättningens omfattning ses som en funktion av den autonomt bestämda.[78]

Eftersom tillväxtideologien ytterst hänför sig till föreställningar om de konkurrerande industriföretagens sätt att fungera kan man säga att prognosmetoden på ett praktiskt politiskt plan ger uttryck för aktörernas allmänna ideologiska orientering. Föreställningarna om ett mycket snävt lokaliseringsbart utrymme visar sig i den bristande tilltron att radikalt kunna påverka »den spontana näringsgeografiska utvecklingen» och i betoningen av att man inte kan ge målsättningarna bindande kraft. Ams uttryckte detta förhållningssätt på ett klargörande sätt i en utredning redan 1960: »Med hänsyn till att möjligheterna att påverka näringslivets lokalisering är begränsade, måste målsättningarna i hög grad anpassas efter de utvecklingstendenser som gör sig gällande».[79]

Länsplaneringen innebär visserligen att kommunblocken och länsstyrelserna tillåts uttrycka sina målsättningar, även om de – särskilt i kommunernas fall – närmast får karaktären av överdrivet förhoppningsfulla önskelistor.[80] Ty från den centrala beslutsenhetens sida ges inga löften.

»Den spontana näringsgeografiska utvecklingen» framställs som någonting som inte går att påverka. I realiteten spelar dock politikerna själva en aktiv roll när det gäller att utforma det privata näringslivets allmänna produktionsbetingelser.[81] Men de gör det inte som *en* central instans med överblick och kontroll över hela det område som påverkar samhällets regionala utseende. Från inrikesdepartementets (fr.o.m. 1974 arbetsmarknadsdepartementet) utsiktspunkt – där de centrala regionalpolitiska målen mejslas ut – är också en stor del av de politiska besluten på andra sektorer och nivåer (inte minst på kommunal nivå!) »spontana», dvs icke koordinerade med de centrala intentionerna. Att den högra handen inte alltid vet vad den vänstra gör erkänns av aktörerna själva. I 1968 års lokaliseringsutredning heter det t.ex.: »Det torde vidare vara uppenbart att sektorsbunda, icke regionalpolitiskt adresserade åtgärder kan få kraftiga, negativa verkningar i kontraktiva eller 'utsatta' områden av vårt land. Verkningarna av dylika åtgärder kan betydligt minska eller helt eliminera de positiva verkningarna av de regional-politiskt adresserade medlen, de lokaliseringspolitiska».[82]

Man kan t.ex. fråga sig hur pass medvetet bostadsbyggandet varit sett utifrån de centralt formulerade regionalpolitiska målen. Enligt företagsekonomen Richard Normann, som studerat denna fråga närmare, skedde under sextiotalets senare hälft en medveten prioritering av bostadsbyggandet i storstadsområden och expansiva industriorter. Härvidlag spelade länsplaneringens prognoser/trendframskrivningar en styrande roll. Normann sammanfattar: »Om de *regionalpolitiska målen* innebär en centralisering inom varje region och dessutom en ökad tendens till centralisering till storstäderna på riksnivå, är det knappast någon tvekan om att bostadsbyggnadsplanen leder mot dessa mål. Däremot fungerar bostadsbyggnadsplanen inte när det gäller att 'rädda Norrland' eller 'rädda Österlen'».[83]

Om denna karakteristik är riktig skulle det innebära att bostadsbyggandet under sextiotalet varit väl i linje med den allmänna attityd till storstadskoncentrationen som kom till uttryck i *Samordnad näringspolitik,* och, om än inte lika profilerat, i 1964 års lokaliseringspolitiska beslut. Mot denna bakgrund blir Rune Johanssons påstående att bl.a. bostadsbyggandet inte förmår inverka radikalt på »den spontana näringsgeografiska utvecklingen» vilseledande. Snarare framstår bostadsbyggandet som ett av många element i denna utveckling! Det omdömet förändras inte av att det finns starka skäl att betrakta exportindustrins lokaliseringskrav som ett än tyngre element. Men för att exportindustrin skall kunna expandera krävs också vägar, hamnar, bostäder och skolor för de anställda och deras familjer osv. Med andra ord krävs en rad konkreta politiska beslut vilkas effekter tillsammans med effekterna av kapitalägarnas beslut utgör »den spontana näringsgeografiska utvecklingen».

Genom att uteslutande hänvisa till »den spontana näringsgeografiska utvecklingen» som industriföretagens område förskjuter politikerna sitt ansvar för egna politiska åtgärder, som i sin tur många gånger kan vara väl så koncentrationsbefrämjande.[84] Detta bör inte tolkas som en medveten strategi från aktörernas sida.[85] Ett allmänt problem är nämligen det glapp som föreligger mellan å ena sidan de regionalt specifika problemen och å andra sidan beslutssystemet som i huvudsak är inriktat på att detaljstyra bestämda sektorer av samhället. Det råder bristande samstämmighet mellan det beslutande systemet med alla dess instanser och det regionala system som det förra har till uppgift att betjäna.[86] Aktörerna har inte ens lyckats identifiera något sådant regionalt system. Termen »region» har kommit att användas som etikett på en rad olika typer av indelningar (se nedan s. 116 ff).

8. »Sverige-planen»

8.1 Efterlyses: »en mer målmedveten och effektiv regionalpolitik»

Under våren 1971 genomförde SAP en rådslagsverksamhet bland sina medlemmar. En fråga gällde lokaliseringspolitiken. Hela 90 % av deltagarna ansåg att industriexpansionen skulle kombineras med starkare lokaliseringspolitiska inslag även om detta skulle ske till priset av en lägre ekonomisk tillväxttakt.[1] I september samma år höll LO sin 18:e ordinarie kongress.

I en uppföljning av 1967 års arbetsmarknadspolitiska program menar LO:s styrelse, landssekretariatet, att rörlighetspolitiken »inte generellt kan bedömas som positiv utan att prövas i samband med den regionala utvecklingen».[2] I utlåtandet över en motion – den kräver »ett klarare engagemang beträffande lo-

kaliseringspolitiken i Norrland» – hävdar landssekretariatet att det »under senare år i flera sammanhang framfört kravet på en mer målmedveten och effektiv regionalpolitik». En sådan förmodas också vara på väg att döma av de positiva hänvisningarna till en av SAP och LO gemensamt tillsatt näringspolitisk arbetsgrupp och till en under 1972 väntad proposition. I LO-sekretariatets utlåtande nämns behovet av »kontroll av storstadstillväxten och en avlänkning av sysselsättning till andra regioner» samt av »effektivare styrmedel vad gäller det privata näringslivet», men annars förlitar det sig på att regeringen är i färd med att utveckla en målsättning grundad på en »regional helhetssyn».[3] En viss otålighet över den förda politikens bristande målsättning och ineffektivitet kom dock till uttryck i några debattinlägg.[4]

Sju LO-utredare

Sju till LO knutna forskare gav 1971 ut boken *Sociala mål i samhällsplaneringen* med undertiteln *En kritisk kommentar till 1970 års långtidsutredning*[5]. Efter en koncentrerad beskrivning av tillväxtideologiens principiella innebörd (under rubriken »Ökad produktivitet = ökade möjligheter att tillfredsställa sociala behov») gör författarna följande kommentar:

»Resonemanget kan kanske ännu verka trovärdigt. Men det är i grunden fel. I praktiken innebär det att man *först* intresserar sig för en ökad produktion, dvs driver fram en sådan med hela den styrningsapparatur i form av ackord, rationaliseringar m.m. som hittills har utvecklats och *sedan* – när de negativa konsekvenserna i form av ökad utstötning av äldre, ökad sjukfrånvaro orsakad av stress och arbetsleda och annat börjat uppträda – tar till de så kallade sociala reformerna för att i efterhand rätta till uppkomna problem».[6]

Denna kritik av tillväxtideologien är ingalunda originell men ändå anmärkningsvärd såtillvida att den i sak också drabbar LO-ekonomernas skrift *Samordnad näringspolitik* från 1961 och *Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen* från 1966.[7] En av de sju författarna, Clas-Erik Odhner, ingick för övrigt i den grupp som utarbetade *Samordnad näringspolitik*.

Författarna avvisar inte långtidsutredningens (LU:s) användande av BNP som mått på ekonomins produktionsförmåga. Vad de är kritiska mot är det faktiska bruket av BNP som välfärdsindex (»Den politik som leder till snabbaste BNP-tillväxt blir helt enkelt den bästa»). I stället bör välfärdsmätningen ske med hjälp av sociala indikatorer för de politiska mål som uttrycks i det socialdemokratiska partiprogrammet. I stället för ekonomisk långtidsplanering borde vi ha en »social planering eller helt enkelt enbart långtidsplanering».[8]

Som ett konkret exempel på hur långtidsutredningen förbiser det sociala innehållet i de politiska målen anförs regionalpolitiken. LO-utredarna konstaterar att det saknas en regional uppdelning av nationalräkenskaperna på olika landsdelar såväl som på tätort/landsbygd. Bara detta faktum gör attt LU:s diskussion om de regionala problemen blir föga meningsfull menar de sju. Bl.a. har det fått till konsekvens att LU förbisett att större delen av de undersysselsatta och arbetslösa återfinns utanför storstadslänen. Om LU:s metoder förmådde visa detta skulle det få till konsekvens att man i »större utsträckning än hittills» förlade

produktionen till »de områden där dessa människor idag är bosatta».[9] Härav framgår att författarna också är kritiska mot den förda regionalpolitiken som sådan och inte bara mot långtidsutredningens beräkningsmetoder.

I ett avsnitt jämförs »den lilla orten» med »förorten». Betecknande är att man för att illustrera den förra använder sig av Åke Dauns bok om Båtskärsnäs. Fördelar och nackdelar med respektive ort dras fram. Efter att ha noterat förortens (och därmed storstadslänens) påtagligt överlägsna medianlöner visavi landsortens ställs frågan om man av skillnaderna i lönen kan dra slutsatsen att det är »bättre att leva i storstadsområdena än på mindre orter?». Den frågan besvaras nekande, ty man måste också beakta »alla de skillnader i livsvillkor som möter människorna på de olika orterna /. . ./ Gör man det blir svaret inte längre så självklart. Olika människor skulle kanske komma till olika resultat».[10]

De sju LO-utredarna kritiserar också rörlighetspolitiken. Den framställs visserligen inte som någon huvudkraft i den process som lett till utarmning på arbetskraft av vissa landsdelar. Om inte rörlighetspolitiken funnits hade kanske utflyttningen gått lite långsammare, men det skulle ändå ha ägt rum på ungefär samma sätt, menar de. Rörlighetspolitikens negativa betydelse ligger på ett annat plan: »Den inriktade det allmännas politik åt ett visst håll. Därigenom bidrog den till att dra bort uppmärksamheten från andra möjliga lösningar».[11]

Det närmsta de sju kommer en alternativ målsättning för lokaliseringspolitiken är att man borde »i större utsträckning än hittills förlägga utbyggnaden av produktionen till de områden där dessa människor idag är bosatta».[12] Med vilka medel det skall ske sägs inte. Däremot görs en allmän plädering för att mäta människors önskemål och politikens effekter med hjälp av programbudgetering och sociala indikatorer.[13] Det borde ske en samtidig avvägning mellan »produktionskrav och tillgodoseende av sociala behov».[14] »Det är en avvägning som måste ske på alla nivåer i samhället – inte enbart inom centralbyråkratin. För den skull måste löntagarinflytandet över företagen, elevinflytandet över undervisningen osv. ökas. Endast därigenom kan människorna själva – de som är experter på sina egna önskningar – få möjlighet att göra de nödvändiga avvägningarna».

Förutom att LO-utredarnas bok är uttryck för en viss omprövning vad gäller synen på »strukturrationaliseringen» och dess effekter kan den också ses som en tidstypisk illustration till ett mer allmängiltigt fenomen. Jag tänker då på den växande insikten om att bruksvärdedimensionen i tillvaron inte automatiskt gynnas bara därför att bytesvärdesdimensionen gör det. Enkelt uttryckt: vad som är bra för de vinstmaximerande företagen är inte nödvändigtvis bra för eller ens förenligt med ett tillgodoseende av de mänskliga behoven.[15]

Men LO-utredarnas tankar föranleder ännu en intressant slutsats. Plädéringen för att människorna, »de som är experter på sina egna önskningar», i högre grad måste få prägla politiken med sina önskemål innebär ett indirekt erkännande av ett förtroendeproblem. Skulle inte den demokratiska normalprocessen (allmänna val, parlamentarism) garantera att dessa önskemål blev tillgodosedda, i varje fall så länge det av LO stödda socialdemokratiska partiet satt i regeringsställning? Varför skulle det mot denna bakgrund vara så vik-

tigt att skapa tekniker med vars hjälp man från centralt håll kunde ta reda på vad människorna egentligen vill och hur de påverkas av politiken? Kanske man här kan se ett uttryck för en hotande förtroendekris inte bara för myndigheterna gentemot medborgarna utan också för LO och SAP (underförstått de två organisationernas ledningar) gentemot arbetarklassen? Det var ju med tanke på det sistnämnda förhållandet som Jan Lindhagen och Macke Nilsson skrev att arbetarklassen höll på att återförvandlas från en »klass för sig» till en »klass i sig» (se ovan kapitel 7.3).

SAP-kongressen 1972

I början av 1971 tillsattes en gemensam arbetsgrupp för SAP och LO med uppgift att lägga fram ett handlingsprogram för de närmaste åren. Dess rapport *Näringspolitik* förelåg i juni 1972, dvs drygt tre månader före den 25:e partikongressen.[16] Enligt rapporten sker den »regionala koncentrationsprocessen» på ett sätt som leder till »betydande välfärdsförluster för många människor». Som problemområden utpekas Norrlands inland, Norrland och skogslänen. Dessa områdens belägenhet illustreras med siffror som utvisar områdenas i jämförelse med storstadslänen negativa situation vad gäller arbetslöshet, sysselsättningsgrad, inkomstnivå och näringsgrensstruktur. Koncentrationsprocessen sägs inte bero på politiska beslut utan är »dels en följd av sysselsättningens förskjutning från agrara näringar till stadsnäringar, dels konsekvenser av de s.k. marknadskrafterna, dvs den samlade effekten av decentraliserade beslut, vilka bygger på en bedömning av avkastningen på privata kapitalinsatser».

Det nödvändiga förankras också i »utlandsberoendet» samt »förändringar i efterfrågan» som leder till »fortsatt strukturomvandling, ändrad produktionsteknik och fortsatt specialisering». Att anföra »förändringar i efterfrågan» som yttersta drivkraft för regionala förändringar är väl i linje med SAP:s gränsnytteteoretiskt inspirerade konsumtionssocialism. Via en rad mellanled – som var för sig ofta framställs som yttersta drivkraft – förankras den regionala utvecklingen i »efterfrågan». Individen utpekas som ytterst ansvarig för de problem som leder till »betydande välfärdsförluster för många människor», dvs kanske också för henne själv. Detta är ett vackert exempel på språklig legitimering (se nedan kapitel 11.3.).

I det regionalpolitiska avsnittet av SAP-LO:s rapport *Näringspolitik* föregrips vad som senare utvecklas i proposition 1972:111. Storstadstillväxten bör dämpas och differentieras med avseende på näringsgrenssammansättning, grunddragen i ortsklassificeringen antyds och glesbygdspolitiken skiljs ut som objekt för särskilda åtgärder av socialpolitisk karaktär. Den hittillsvarande snäva inriktningen på industrins lokalisering skall utvidgas till att omfatta också offentlig verksamhet och det sägs vara aktuellt att överväga någon form av etableringskontroll.

I en bilaga till *Näringspolitik* redovisas resultat från ett i mars och april 1972 hållet rådslag om regional utveckling och samhällsplanering.[17] Det uppges där att över 800 rådslagsgrupper med cirka 7 000 deltagare lämnat in svar.

Bl.a. efterlystes partimedlemmarnas uppfattning om den planerade ortsklassificeringen. Den övervägande positiva inställningen till »någon form av ortsklassificering» (som ett av de tre svarsalternativen lyder) kom att användas som argument för den klassificering som blev resultatet av att riksdagen i december samma år antog proposition 1972:111.[18]

I flera av de tolv regionalpolitiska motionerna vid SAP:s 25:e kongress förekom kritik av partiets dittillsvarande regionalpolitik. Det heter t.ex. i en av motionerna att politiken präglats av »en mycket stor försiktighet. Man har undvikit mer långsiktiga uttalanden om befolkningssiffror och om olika orters framtidsutsikter. *Ovissheten har givit upphov till defaitistiska stämningar»* (kursiv i original).[19] I en annan motion heter det att åtgärderna hittills haft »en ringa effekt» och »av berörda människogrupper endast uppfattas som ett uppehållande försvar».[20] I en tredje motion heter det att »partiets (regeringens) oförmåga till praktiskt handlande . . . medverkat till ett betydligt försämrat politiskt underlag vid nästa riksdagsmannaval».[21]

Däremot saknas förslag som går utöver dem som presenteras i SAP-LO-arbetsgruppens ovan behandlade rapport *Näringspolitik*. Regionalpolitiken sätts dock in i ett ovanligt djupt ideologiskt perspektiv av Umeå arbetarekommun, som kräver

»att det långsiktiga målet ska vara att i enlighet med SAP:s partiprogram bestämmanderätten och äganderätten över produktionsmedlen och fördelningen av produktionsresultatet läggs i folkets händer; att samhällets planeringsresurser starkt utökas och på central nivå ges bestämmanderätten över den regionala fördelningen av de ekonomiska resurserna; att samhället ges möjlighet att framtvinga industrietableringar och vidmakthålla basindustrier i områden där så behövs».[22]

Kravet på etableringskontroll återkommer i ytterligare sex av de tolv regionalpolitiska motionerna[23] och möter också gensvar i partistyrelsens utlåtande, i varje fall när det gäller »större nyetableringar» eller »mer omfattande utbyggnad». I övrigt innebär utlåtandet ett tillmötesgående av åtminstone taktisk karaktär, dvs partistyrelsen hänvisar till att de ställda kraven i princip tillgodoses genom vad som sägs i rapporten *Näringspolitik*, i den kommande propositionen eller i ERU:s forskning.[24] Utlåtandet bifölls av kongressen.[25]

Om 1969 års partikongress markerar tidpunkten för en ökad betoning av regionalpolitiken inom SAP så visar 1972 års kongress att det är en stämning som håller i sig.

För att belägga hur allvarligt partistyrelsen såg på regionalpolitiken hade den ett starkt kort att spela ut för kongressdeltagarna. Genom att hänvisa till den kommande stora propositionen (dvs vad som skulle bli prop. 1972:111) kunde den visa att frågan var föremål för partistyrelsens, riksdagsgruppens och regeringens uppmärksamhet i en omfattning som aldrig tidigare.[26]

8.2. Proposition 1972:111 eller »Sverige-planen»

Denna proposition »angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten» kallas av Macke Nilsson för »Sverige-planen».[27] Förutom omfånget

är det ännu en yttre omständighet som är värd att peka på. Propositionen innehåller ett förord av statsministern. Det är mycket ovanligt och visar vilken vikt regeringen fäster vid det omfångsrika dokumentet.[28]

I propositionen sammanfattas en mängd kunskaper om den regionala utvecklingen i Sverige som samlats in i den »rullande» länsplaneringen och av ERU.[29] Vidare sker en genomgång av alla de politiska åtgärder, som regeringen bedömer som strategiska för att uppnå de regionala målen. Bland dessa åtgärder nämns också ett antal nya förslag, som skall föreslås riksdagen i särskilda propositioner 1972/73.[30] Vad riksdagen har att ta ställning till i omedelbar anslutning till proposition 1972:111 är emellertid en »plan för utveckling av den regionala strukturen». Centrala element i denna är befolkningsramarna för länen och ortsklassificeringen. Dessa innebär en precisering av den regionala målsättningen och skall därför uppmärksammas i det följande. När det gäller den från sjuttiotalets början expanderande medelsarsenalen som helhet kommer den att i någon mån behandlas i kapitel 10.

Den språkliga framställningen – samma logik men ny framtoning

I ett citat, som inleder en skrift, där »Sverige-planen» presenteras, säger Olof Palme att »samhället» måste »ställa sig på de enskilda människornas sida och skydda dem för den tekniska utvecklingens sociala konsekvenser».[31] Därmed har han också identifierat en av den regionala utvecklingens föregivna drivkrafter, »den tekniska utvecklingen». I förordet till proposition 1972:111 talar Palme på motsvarande sätt om »industrialismen», »industrialiseringsprocessen» och »den industriella expansionen» som drivkrafter. Men han pekar också ut »marknadskrafterna» som en viktig orsak till den geografiska koncentrationen. »Den industriella utvecklingen» och »marknadskrafterna» leder till ökad industriell produktivitet, vilket i sin tur är en enligt Palme »nödvändig och önskvärd» förutsättning för att vi skall »bevara den välfärd vi uppnått». Å andra sidan har inte »marknadsekonomin» något »socialt innehåll». »Det företagsekonomiska lönsamhetstänkande som den bygger på utgör inte något värn för människor och miljö. Därtill fordras politiska beslut».[32]

Det är ett välkänt föreställningsmönster som här framträder. »Den industriella utvecklingen» (»den tekniska utvecklingen») och »marknadskrafterna» måste *kompletteras* med politiska beslut. »Samhället och löntagarna» måste i högre grad än tidigare få möjligheter att »påverka besluten i näringslivet och styra den ekonomiska utvecklingen i stort».[33] Den sistnämnda formuleringen antyder ett mer offensivt förhållningssätt gentemot produktionens grundbetingelser än tidigare. Förut har det stått klart att de politiska beslutens kompletterande funktion främst gällt en rättvisare regional fördelning av produktionsresultatet, vad jag i anslutning till Jan Lindhagen kallat konsumtionssocialism. Men nu hävdar Olof Palme t.o.m. att »de sociala risker», som är förbundna med en fortsatt ensidig satsning på »tekniken» och »marknadskrafterna» skall mötas genom att »den tekniska och ekonomiska utvecklingen underordnas människornas behov och önskemål».[34] Tidigare antogs dessa behov och önske-

mål bli automatiskt tillgodosedda av kapitalistisk ekonomisk »tillväxt».

Denna betoning av »de mänskliga behovens» företräde understryks av Eric Holmqvist i dennes redogörelse för de regionalpolitiska målens innebörd. Som framgått har dessa mål tidigare i första hand relaterats till den ekonomiska »tillväxten». T.o.m. i målformuleringen från 1969/70 är det på det sättet, även om det då heter att »tillväxt» och »regional balans» är förenliga mål. Nu slår Holmqvist visserligen fast att de gällande målen är »en god plattform för det framtida handlandet». Till skillnad från tidigare betonar han emellertid genast att det är »förbättringar av enskilda människors villkor som skall stå i centrum för den praktiska regionalpolitiken».[35] De tre »välfärdskomponenterna» »arbete», »service» och »miljö» skall vägas samman till en »syntes».[36]

Det finns vidare en ambition att hålla befolkningsomflyttningarna inom länen. Att uttrycka målen i form av oförändrad eller på annat sätt fixerad befolkningsnivå för ett visst område är dock en politik som bestämt avvisas. »Bortsett från att den inte kan förenas med strävan till fortsatt ekonomisk tillväxt, skulle den förutsätta en hård central styrning av ekonomin. En så kraftig fastlåsning av den regionala strukturen skulle dessutom bli så resurskrävande att utrymmet för andra väsentliga politiska strävanden skulle reduceras avsevärt».[37]

Sedan väl de mänskliga behovens företräde slagits fast liksom människornas (dock ej villkorslösa) rätt att kunna stanna i sina hemlän följer så den sedvanliga – i det gamla framställningssättet primära – betraktelsen över tillväxtens »avgörande betydelse» för regionalpolitiken.[38] Kärnan i resonemanget är att befolkningsomflyttningar är ett »nödvändigt inslag i den fortgående standardstegringen» och ett »naturligt inslag i samhällsutvecklingen i framtiden». Spänningen mellan »önskemålen om fortsatt hög framstegstakt» och »bättre regional balans» kan »på längre sikt» och »till en del» reduceras genom att produktionsförutsättningarna förbättras i »tidigare tillbakagående regioner». »I många fall kvarstår dock det svåra avvägningsproblemet att å ena sidan skapa en regional struktur som innebär så effektiva produktionsbetingelser som möjligt och å andra sidan främja en bättre regional balans».

Logiken från 1938 års *Betänkande angående 'Landsbygdens avfolkning'* är således ännu giltig.[39] Det postuleras en ekonomisk nödvändighet, som lämnar ett obestämt utrymme (obs formuleringarna »på längre sikt», »till en del», »i många fall») för önskvärd rumslig fördelning av näringsliv och befolkning. Men det önskvärda uttrycks inte som en förhoppning att kunna »i jordbruket och på landsbygden kvarhålla en betydande del av rikets befolkning» (obs »en betydande del»!).[40] I stället handlar det om att försöka ge människorna »i de olika regionerna» (dvs länen) »likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö». Några bindande utfästelser är man emellertid lika litet nu som trettiofem år tidigare beredd att göra.[41]

Även om logiken i de två dokumenten från 1938 respektive 1972 är densamma så innehåller det senare en mycket detaljrikare bild av den regionala utvecklingen i Sverige. Propositionen uttalar sig med större exaktheit om de faktiska nettoeffekterna av alla drivkrafter som förorsakar en viss rumslig fördelning av befolkning och näringsliv. Dessutom innehåller den omfattande handlingsprog-

ram för varje län, vilket det skulle föra allt för långt att gå in på här.[42]

Oavsett vilket materiellt innehåll som följer av proposition 1972:111 har den en anslående symbolisk framtoning. Omfånget, »förordet» av statsministern, faktasammanställningarna, länsprogrammen, katalogen av verksamma eller utlovade åtgärder och den samtidiga publiceringen av Macke Nilssons intervju med Olof Palme är faktorer som tillsammans bidrar till att ge propositionen karaktären av »Sverige-planen». Den allmänna målsättningen har visserligen visat sig inrymma samma tillväxtlogik som tidigare, men den språkliga framställningsordningen är en helt annan. Målsättningens mänskliga och rent regionala komponenter betonas nu starkare.

Befolkningsramar och ortsklassificering

I proposition 1972:111 preciseras den regionalpolitiska målsättningen till befolkningsramar och en klassificering av orter. Därmed får målen en högre grad av konkretion än tidigare. Även om ortsklassificeringen växt fram successivt[43] så är det först i och med proposition 1972:111 som man på departementsnivå utarbetar en formlig »plan för utveckling av den regionala strukturen». Man kan uttrycka det så att det lokaliseringsbara utrymmet nu blir formellt utmätt på kartan. Motsättningen mellan det nödvändiga och det önskvärda får en praktisk politisk lösning i det möjliga.[44] Tidigare har detta utrymme framstått som något diffust önskvärt med en oklar gräns gentemot de tillväxtbestämda ramarna.

Det måste understrykas att den här gjorda karakteristiken endast hänför sig till aktörernas *föreställningar* om det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda. Vilket förhållande som djupast sett rått mellan dessa båda poler skulle kräva en betydligt bredare ansats att reda ut. Frågan är om det ytterst ens är möjligt att dra en skarp gräns av detta slag. Aktörernas föreställningar om det lokaliseringsbara utrymmet är nämligen också ett element som påverkar detta utrymmes faktiska omfång. Om aktörerna bestämmer sig för att definiera vissa befolkningstal som ouppnåeliga och en rad kommuner som »kontraktiva», dvs icke möjliga att utveckla, kan detta också få en styrande effekt på såväl de offentliga som de privata investeringarnas lokalisering och på människornas flyttningsbenägenhet. Det handlar med andra ord om självuppfyllande profetior.[45]

Ett nyckelord i den regionala planeringen är »flexibilitet». Prognoser och planeringstal är osäkra beroende på »den tekniska utvecklingen», »invandringens omfattning» och »världsekonomin». Därför sägs det vara orimligt att planera med fasta befolkningstal. Den främsta osäkerhetsfaktorn utgörs av sysselsättningsutvecklingen. Inga garantier kan ges för att man skall kunna upprätthålla en viss sysselsättningsnivå i framtiden.[46]

Mot denna bakgrund kan det tyckas motsägelsefullt att departementschefen Eric Holmqvist ändå anger konkreta befolkningstal. De ges i form av intervaller inom vilka befolkningstalet för respektive län bör ligga 1980. Län med »uttalade regionala obalansproblem» ges befolkningsramar, som i stort sett betyder oförändrad befolkning fram till 1980. Med tanke på det väntade födelseöver-

skottet innebär detta att regeringen räknar med en fortsatt utflyttning från skogslänen och inflyttning till storstadslänen (jfr. nedan 8.3. om SAP och centerpartiet!). I samtliga län utanför »problemlänen» skall planeringen inriktas på »vad en rimlig prognos för utvecklingen kan innebära utan insats av speciella tillväxtfrämjande åtgärder». För storstadsområdena skall man försöka få till stånd en dämpning av befolkningstillväxten. Däremot får man inte räkna med »en uppbromsning av expansionen i så hög grad att en fortsatt befolkningsökning i dessa områden skulle helt förhindras». Ett fortsatt högt bostadsbyggande sägs därför vara nödvändigt. För Stockholmsregionen planeras dämpningen främst avse »service och administrativ verksamhet» och för Göteborgsregionen den tunga industrin. I Malmö-regionen bör däremot dämpningsåtgärderna ges »en mera generell inriktning».[47] Därmed är vi inne på ortsklassificeringen.

Eftersom ortsklassificeringen i detalj finns redovisad i handböcker och offentliga publikationer nöjer jag mig med att peka på några huvudprinciper för densamma.[48] Vid sidan av de tre storstadsområdena utpekas 22 s.k. primära centra. Dit hör t.ex. Uppsala, Eskilstuna, Halmstad och »fyrkanten» Luleå/Boden/Piteå/Älvsbyn. Att göra dessa till egentliga »storstadsalternativ» anser inte departementschefen vara möjligt. Tanken är dock att »en ökande del av ofrånkomliga befolkningsomflyttningar» skall gå dit i stället för till de tre storstäderna. Som ett medel för detta anförs t.ex. utlokalisering av statliga verk från Stockholm. I varje län utpekas dessutom s.k. regionala centra, som betjänar flera kommuner med vissa serviceaktiviteter, t.ex. varuhus, lasarett och advokatkontor. Slutligen utses ett större antal kommuncentra vilkas funktioner är begränsade huvudsakligen till invånare i den egna kommunen. Alla sådana centra har t.ex. grundskolans högstadium. I ett längre perspektiv misstänks många av dessa orter få »alltför litet befolkningsunderlag för flera väsentliga servicefunktioner».

Enligt departementschefen borde »huvuddelen av de offentliga investeringarna och i stor utsträckning även de lokaliseringspolitiska stödåtgärderna . . . koncentreras till de ortstyper som jag här har betecknat primära centra och regionala centra». Även om han i nästa andetag säger att också andra ortstyper skall få del av samhälleliga investeringar och lokaliseringsstöd,[49] så är det givetvis en passus som lätt kan tolkas som en satsning på de redan starka kommunerna. En sådan tolkning understryks av att han betonar att stödet till de mindre ortstyperna skall ges »om utbyggnaden svarar mot ortens storlek, serviceutrustning och förutsättningar i övrigt».[50] Det är med andra ord fråga om ett graderat stöd, grovt sett proportionellt i förhållande till ortens befolkningsstorlek i utgångsläget. Därför är det sakligt sett svårt att hålla med Olof Palme när han i sitt samtal med Macke Nilsson hävdar, att det »har blivit en del missförstånd. Många trodde att vi skulle klassa orter i a-, b- och c-orter, i en sorts hierarki».[51] Som nyss framgått säger faktiskt departementschefen Eric Holmqvist att huvuddelen av de offentliga investeringarna och de lokaliseringspolitiska stödåtgärderna *skall koncentreras* till primära och regionala centra!

För att få ett perspektiv på den nya »ortssystempolitiken»[52] måste man emellertid besinna att offentliga investeringar, t.ex. lokalisering av lasarett, högstadieskolor och bostadsbyggande också tidigare skett enligt vissa prioriteringar

även om dessa inte vägts mot varandra så som man gör i proposition 1972:111. Den faktiska hierarki av ortstyper som framträder ur propositionens faktasammanställning är ju ett resultat av tidigare privata och offentliga investeringar vare sig de haft ett uttalat regionalt syfte eller inte. Ortsklassificeringen innebär att aktörerna nu skaffat sig något av en tumregel för framtida fördelning av offentliga investeringar och lokaliseringsstöd. Det är dock inte säkert att detta i praktiken innebär att politiken på olika sektorer får radikalt nya effekter. Det kan mycket väl vara så att »ortssystempolitiken», kodifierad i proposition 1972:111, endast innebär ett mera konsekvent fullföljande av en redan tillämpad politik. Prognos- och planeringsmetodiken gör detta antagande sannolikt. Grunden för ortsklassificeringen är ju befolkningstal för kommuner, vars utveckling bestämts av tidigare gjorda privata och offentliga investeringar.

Kommunerna har redan rangordnats av »utvecklingen». Det nya ligger i att man från officiellt håll formellt erkänner den faktiska uppdelningen i ortstyper – i detaljer hade givetvis alternativa indelningar varit möjliga på samma kunskapsbas – och lägger den till grund för framtida investeringar. Det är väl just detta förhållande som kan verka utmanande och väcka kritik. Tidigare skedde prioriteringarna mer eller mindre outtalat och sektorsvis.[53] När den socialdemokratiska regeringen nu preciserar den regionala målsättningen i nära anslutning till vad man tillspetsat kunde kalla verklighetens egen ortsklassificering innebär det samtidigt att den erkänner sig själv huvudansvarig för den framtida regionala utvecklingen. Den kan därmed lätt framstå som en domare som sitter och beslutar om framtiden för landets kommuner. Rättvisan i domarna kan därtill lätt ifrågasättas, eftersom det är de redan starka som i första hand skall gynnas.

Den högre graden av konkretion i målsättningen synes således vara förenad med uppenbara politiska risker. Centerpartiet blev inte sent att uppmärksamma detta socialdemokratiska dilemma. Striden kring den svårtolkade allmänna målsättningen kunde förvandlas till en mer handfast kubbning om befolkningstal och ortsklassificering. (se nedan kapitel 8.3).

Ett praktiskt-politiskt regionbegrepp

I och med att riksdagen 1972 formellt antog länsplaneringens befolkningsramar och förslaget till ortsklassificering kan man tala om en praktisk-politisk fixering av termen »region» som tidigare saknats. Påfallande är ju hur termen kommit att stå för en rad olika företeelser vars innebörd man fått lista sig till av sammanhanget. »Region» har kunnat betyda Norrland, inre Norrland, övre Norrland, skogslänen, norra stödområdet, allmänna stödområdet, inre stödområdet, glesbygden, landsbygden, kommuner med sysselsättningsproblem, storstadsområdena, Stor-Stockholm, Ams A-, B- och C-regioner eller någonting annat. Ibland har man bakom användandet av termen anat en medveten oklarhet med syfte att ge läsaren/åhöraren möjlighet att tolka in vad han vill däri. Termen »region» har fått stå helt ospecificerad eller det har talats om »områden» eller »orter», likaledes utan specificering.

I kapitel 6 framgick hur kulturgeografen Gerd Enequist i en artikel 1959 efterlyste ett enhetligt regionbegrepp baserat på en djupare analys av geografiska, ekonomiska och andra faktorer.[54] Tio år senare tas regionbegreppet upp till diskussion av en annan svensk geograf, Staffan Helmfrid. I en artikel i årsboken *Ymer* 1969 ger han en överblick över regionbegreppets historia inom geografiämnet och konstaterar att det i dag långt ifrån föreligger någon enighet om vilka principer som bör gälla för regionindelningar. Beroende på forskarens speciella syfte finns en rad olika sätt att göra indelningar.[55]

Hur det nu än förhåller sig med regionbegreppets innebörd i geografiämnet kan man konstatera att de politiska aktörerna i och med ortsklassificeringen skaffat sig ett mer entydigt och handfast regionbegrepp än tidigare. På basis av länsplaneringens befolkningsramar och ortsklassificeringen skall i fortsättningen de offentliga investeringarna och lokaliseringsstödet portioneras ut i lämpliga doser. Den ur administrativ synpunkt viktigaste regionala enheten blir också i fortsättningen länen. Från deras utsiktspunkt sorteras den regionala strategins åtgärdsobjekt – de i fyra klasser ordnade kommunerna – och därtill anpassade styrmedel. Stödområdesindelningen behålls visserligen – nu differentierad i ett allmänt och ett inre stödområde – som en grov bedömningsgrund för hur lokaliseringsstödet skall fördelas. Stödområdet som sådant saknar emellertid politisk-administrativ ledning och är tillskapat endast för det angivna ändamålet.[56]

Om man knyter an konturerna av den regionala strategin till det i tredje kapitlet behandlade mumfordska regionbegreppet ser man omedelbart en viktig likhet. Stad och land omtalas inte som två mot varandra stående poler. I regionerna/länen är städerna/kommunerna de självklara byggstenarna. De olika centra har visserligen också sina glesbygdsområden. Dessa faller dock på sätt och vis utanför den övergripande strategin och görs till objekt för särskild »glesbygdspolitik».[57] Denna utgör strategins mest utpräglade socialpolitiska dimension. Dess syfte är att ge en minimistandard också åt de människor som ännu inte flyttat till centra eller som inte äger bil och vid behov kan ta sig dit.[58] Den socialpolitiska dimensionen griper också in i strategins huvudelement. Den lägsta nivåns s.k. kommuncentra inrymmer kommuner som bedöms aldrig kunna expandera.[59] Där gäller det primärt att upprätthålla vissa grundläggande »service»-funktioner. Härvid spelar skatteutjämningsbidragen en viktig roll.[60]

Den viktigaste skillnaden gentemot det mumfordska regionbegreppet ligger i att kapitalismen inte ifrågasätts. En påtaglig konsekvens härav är det osäkerhetsmoment som ligger i att aldrig i förväg kunna veta var en expansion kommer att ske. Det är därför – med denna utgångspunkt – ett realistiskt beslut att inte göra befolkningsramarna bindande.

Att betrakta kapitalismen som en given förutsättning för också med sig den konsekvensen att olika regioner (län, kommuner) inte kan fogas in i den regionala strategin utifrån sina egna förutsättningar i någon djupare mening. Enligt Mumford gäller det att »se och vidareutveckla de geografiska och sociala realiteter, som ligga bakom en mångfald mer eller mindre tomma formella gränsdragningar, vilka ofta grunda sig på traditioner, politiska intressen eller insti-

tutioner, som icke längre spela en dominerande roll».[61] För att få en helhetsbild av en region och dess utvecklingsmöjligheter krävs enligt Mumford allsidiga undersökningar av landskapet, människornas seder och bruk, bebyggelsen, näringslivet och inte minst historien. Men i ett kapitalistiskt samhälle får regionerna väsentligen sina platser bestämda av de krav som kapitalackumulationen i vid mening ställer.[62] När t.ex. verksamheten inte längre är lönsam i ett företag som ligger i ett »kontraktivt» område betyder det föga om det på orten finns starka ekonomiska, sociala och kulturella band mellan människorna.[63] Vid nedläggningen ställs de inför att antingen gå arbetslösa eller också flytta, om inte något företag utnyttjar arbetskraftssituationen till att åtminstone temporärt lokalisera någon hopsättningsenhet där. I sistnämnda fall befästs den regionala polarisering, som i hög grad präglar nuvarande fas av kapitalismens utveckling. Rutinmässiga arbetsuppgifter förläggs till de perifera områdena medan storstadsområdena tar hand om besluts- och de kommersiella funktionerna (se nedan kapitel 10).

Men den uttalade ambitionen i proposition 1972:111 är att »regionalpolitiken bör syfta till en sådan geografisk spridning av de tillgängliga resurserna att människorna i de olika regionerna kan erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö».[64] Av sammanhanget framgår att man bör tolka detta så att varje län inom sina gränser skall rymma centra på de olika nivåerna i ortshierarkin. Även om jag bor i ett läns glesbygd skall jag inom länet steg för steg finna ett kommuncentrum med högstadium, dagligvaruaffärer m.m., ett regionalt centrum med varuhus, gymnasium m.m. och ett primärt centrum eller ett storstadsområde med all tänkbar »service». Strategin tar sikte på att i varje län bygga upp en »likvärdig» uppsättning sysselsättningsmöjligheter och andra funktioner. Den medvetna prioriteringen av primära centra och regionala centra visar att aktörerna är medvetna om att strategin kan komma att innebära bestående inomregionala motsättningar mellan exempelvis ett läns primära centrum å ena sidan och dess kommuncentra och glesbygd å den andra. Den inomregionala koncentrationen bedöms dock vara nödvändig för att i någon mån hindra befolkningsströmmen från skogslänen/Norrland till storstadsområdena. Den anses dessutom vara nödvändig för att tillförsäkra människorna en viss minimistandard, oavsett i vilket län de råkar bo.

8.3. SAP och Centerpartiet

Debatten om proposition 1972:111, som presenterades för riksdagen den 20 oktober 1972, kom att uppta höstriksdagens två sista dagar, den 15 och 16 december. Inte mindre än 109 talare var uppe i talarstolen och protokollet för de två dagarna omfattar 415 trycksidor. I de delar som gäller regionalpolitiken och som behandlades i inrikesutskottet (till skillnad från »hushållning med mark och vatten» och »riksplanen» som behandlades i civilutskottet) förekom 48 motioner.[65]

De partipolitiska motsättningarna uppvisar samma mönster som vid 1964

års riksdagsbeslut om lokaliseringspolitiken.[66] På den ena sidan står regeringspartiet, socialdemokraterna, med stöd av moderaterna och folkpartiet, på den andra centerpartiet och VPK, som utifrån skilda förutsättningar riktar en på konkreta punkter likartad kritik mot propositionen.[67] Eftersom moderaterna och folkpartiet av taktiska skäl (det gällde att slå vakt om den borgerliga enigheten för en eventuell framtida borgerlig koalitionsregering) avstod från att uttryckligen angripa centerpartiet kom debatten att i hög grad präglas av duellen Olof Palme – Torbjörn Fälldin. För att ge relief åt regeringens linje skall centerpartiets uppfattning något beröras.

Centerpartiets regionalpolitiska »riksplan» fastställdes av partiets förtroenderåd den 16 oktober 1972.[68] Den ligger till grund för motion 1972:1812, som framstår som partiets alternativ till proposition 1972:111, vad gäller dess regionalpolitiska del. Den fortsatta framställningen syftar till att med hjälp av partimotionen, utskottsbehandlingen och partiledarnas, Torbjörn Fälldin och Olof Palme, anföranden i riksdagsdebatten fixera några huvudpunkter där SAP och centerpartiet skiljer sig åt.[69] Om ambitionen varit att ge en rättvisande bild av centerpartiets regionalpolitiska strategi skulle det givetvis ha krävts en djupare genomgång av partiets ideologi och politik.

I motsats till SAP pekar inte centerpartiet ut »tekniken» eller »konkurrensen» som huvudorsaker till »koncentrationen» eller »centraliseringen» i näringsliv och bebyggelse (termerna »koncentration» och »centralisering» används av allt att döma synonymt, med en kvantitativ övervikt för den sistnämnda). Det sägs att en »viss koncentration» är nödvändig (dock inte varför) men att den gått så långt att den är både samhälls- och företagsekonomiskt ofördelaktig.[70] Torbjörn Fälldin hävdar visserligen i sitt huvudanförande att *»marknadskrafterna* . . . fått styra på bekostnad av sociala, kulturella och miljömässiga målsättningar».[71] (kursiv här). Huvudintrycket av hans anförande liksom av motionen är dock att det är regeringens »centraliseringspolitik» som bär huvudansvaret. Särskilt utpekas den rörliga arbetsmarknadspolitiken som sägs ha fått breda ut sig på lokaliseringspolitikens bekostnad.

Men centerpartiet sägs ha fört en ständig kamp mot SAP:s »centraliseringspolitik». Propositionen ser partiet delvis som en seger för sina strävanden. I denna finns »betydelsefulla korrigeringar och framsteg, som förtjänar positiva omdömen. Jämlikhets- och miljövärderna har fått en väsentligt mer framträdande plats än i tidigare propositioner». Det ses som positivt att SAP nu säger sig vilja dämpa storstadstillväxten och att man övergivit tanken på att satsa på ett fåtal s.k. storstadsalternativ. Men denna reträtt är enligt centerpartiets uppfattning inte tillräcklig. Propositionen sägs prioritera de primära centra alltför starkt. Det är visserligen »väsentligt att främja livskraftiga länscentra». Men det är »lika viktigt att mindre orter och regioner kan fungera på grunden av bärande näringsliv och tillfredsställande service». I denna vägran att uttalat prioritera de befolkningsrikare primära centra kan man se preciseringen av centerpartiets målsättning: »en så långt möjligt decentraliserad lokalisering av boplatser och arbetsplatser» eller »ett nät av livskraftiga regioner och tätorter». En ortsprioritering skall visserligen göras men den är det länsorganens, helst landstingens, och inte riksdagens uppgift att sköta om.[72]

Centerpartiet har inte för avsikt att angripa grundvalarna för kapitalismen.[73] Däremot har partiet en mer optimistisk syn än SAP vad gäller möjligheten att under kapitalismen lokalisera arbetsplatser och bebyggelse till flera och mindre orter. Ja, som det enda verkliga hindret för en sådan utveckling framstår SAP:s »centraliseringspolitik»!

Centerpartiets optimistiska syn på det lokaliseringsbara utrymmet kommer också till uttryck i dess befolkningsramar.[74] För det första ger inte partiet sina ramar i form av intervall utan i bestämda tal (»riktvärden»), vilka i motsats till propositionen sägs utgöra »fasta planer». För det andra skiljer sig siffrorna åt, framförallt vad gäller skogs- och storstadslänen.[75]

För storstadslänen innebär SAP:s befolkningsramar en nettoinflyttning från 1970 till 1980 på 115 000 - 250 000 människor, varav för Stockholms stad och län 71 000 - 146 000. Centerpartiets »riktvärden» innebär en inflyttning på 75 000 varav 21 000 till Stockholm. För skogslänen (S, W, X, Y, Z, AC, BD) innebär SAP:s ramar en utflyttning från 1970 till 1980 på 5 000 - 75 000, varav från Norrbotten 12 000 - 22 000. Centerpartiets »riktvärden» innebär en nettoinflyttning på 60 000, däri inräknat en utflyttning från Norrbotten på 12 000.

Medan SAP:s befolkningsramar är kringgärdade med många reservationer påstås i centerpartimotionen att dess ramar är uttryck för »fasta planer». Det är dock oklart vari skillnaden består.[76] En viktig likhet mellan propositionen och motionen är att ingendera anger arten av eller antalet sysselsättningstillfällen som krävs för att de angivna befolkningsramarna skall kunna nås. Några radikalt nya medel anvisas heller inte.[78] Därför har nog moderatledaren Gösta Bohman helt rätt när han säger att det i båda fallen handlar om en »viljeinriktning eller om man skall vara mera exakt helt enkelt en förhoppning inför framtiden och icke om bindande utfästelser».[79] Visserligen föreslår centerpartiet i den sista av handlingsprogrammets 43 punkter att etableringskontroll i någon form skall införas,[80] men det är en fråga som regeringen då redan beslutat utreda.

Olof Palmes debattaktik gick ut på att ifrågasätta centerpartiets trovärdighet på i synnerhet två punkter.[81] För det första anförde statsministern »centraliseringspolitiken» inom bondekooperationen (slakterier, kvarnar, mejerier) som ett exempel på hur centerpartiet inte ens »på egen planhalva» förmår följa »de planer som man kräver att samhället ska följa». För det andra tog han fasta på att centerpartiet inte anvisar några nya styrmedel samtidigt som partiet har en mycket högre och föregivet fastare målsättning (uttryckt i »riktvärdena») än SAP. En pikant detalj är att Palme i sin kritik av centerpartiet kunde låna effektfulla formuleringar från några liberala tidningar, däribland Dagens Nyheter, som skrev att centerpartiets plan förmodligen är »det mest centralistiskt inspirerade dokument som något svenskt parti, kommunisterna undantagna, presterat under efterkrigstiden».[82] Tidningen – och Olof Palme – åsyftade här den kraftiga styrning av investeringarnas lokalisering som skulle krävas för att få till stånd en utveckling i den riktning centerpartiet – och för övrigt även VPK, utifrån sina förutsättningar – önskade.

När inrikesminister Eric Holmqvist i proposition 1972:111 avvisar bindande befolkningsramar som underlag för planeringen åberopar han stöd från »veten-

skapligt» håll.[83] Det har nu blivit dags att titta lite närmare på hur den av de socialdemokratiska aktörerna åberopade »expertisen» såg på förutsättningarna för regionalpolitiken.

9. Den tillväxtbestämda lokaliseringsideologien

9.1. »Tillväxten» som symbol för det opåverkbara

Ett skarpt framträdande drag i de politiskt ledande aktörernas föreställningar bakom regionalpolitiken är respekten för lönsamhetskalkylen vid det enskilda företagets lokalisering. När denna har upphöjts till ledstjärna för ekonomin som helhet har det hetat, att lokaliseringspolitikens uppgift är att bidra till att »nationalinkomsten blir så stor som möjligt», att all lokalisering bör ske »där de totala kostnaderna för produktionen är lägst», att BNP ökar med ett visst antal procent per år eller att det blir »ett snabbt ekonomiskt framåtskridande». Mellan dessa och andra liknande uttryck finns språkliga och beräkningstekniska skillnader men de kan alla lämpligen sammanföras under beteckningen »eko-

nomisk tillväxt».[1]

I de sammanhang som analyserats uttrycks de termer »den ekonomiska tillväxten» framträder i med en självklarhet, som visar att de hör hemma i ett väl inövat föreställningsmönster. Kopplingen »tillväxt» – företagsekonomisk lönsamhet visar dessutom att aktörerna inte menar »tillväxt» i allmänhet, som ökad produktion av bruksvärden, utan just *kapitalistisk* »tillväxt».[2] Genom att visa respekt för den företagsekonomiska lönsamheten gynnas också »tillväxten»; så ser den enkla grundtanken ut.

Hur skall man visa respekt för den företagsekonomiska lönsamheten? Jo, helt enkelt genom att acceptera de lokaliseringsval, som ägarna till företagen faktiskt gör! Samtidigt försöker man i Ams-utredningar hjälpa ägarna att fatta »rationella» beslut genom att förse dem med uppgifter om arbetskraftskostnader, lediga lokaler m.m. för olika orter. Därigenom får dessa ett bättre underlag att avgöra var den mest lönsamma lokaliseringen kan göras.

Vanligen postuleras en principiell harmoni mellan företags- och samhällsekonomisk effektivitet men man erkänner samtidigt möjligheten av en motsättning mellan de båda. Man efterlyser undersökningar som i detalj klargör detta förhållande. Denna efterlysning har upprepats gång på gång alltsedan fyrtiotalets början utan att man tycks komma till någon slutlig lösning på problemet.[3] I praktiken blir det den företagsekonomiska effektiviteten som får gälla som lokaliseringskriterium framför alla andra. Det lokaliseringsbara utrymmet preciseras till det utrymme, som kapitalägarna finner stämma överens med sina kalkyler.

Ett resultat av svårigheterna att positivt bestämma det lokaliseringsbara utrymmet är den dåliga precisionen i de regionala målen. Motsättningen mellan det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda framstår ännu vid sextiotalets slut som oförlöst. »Tillväxten» framträder som en språklig symbol för det opåverkbara. Men den 30 juni 1965 tillsatte Kungl. Maj:t ett expertorgan kallat Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU).[4] Därmed skulle politikerna kanske få andra förutsättningar att underbygga den tillväxtbestämda lokaliseringsideologien med exakta, praktiskt politiskt användbara uppgifter om »tillväxtens» krav.

Expertgrupp utsedd

I ERU ingick ursprungligen en generaldirektör, en byråchef, chefen för finansdepartementets sekretariat för ekonomisk planering, en professor, en arkitekt och en organisationsanknuten forskare (LO-ekonomen Rudolf Meidner). Personsammansättningen har efter hand ändrats och utökats med personer i ungefär samma ställning. Enligt direktiven skulle gruppen ha till uppgift att »i anslutning till lokaliseringsberedningens verksamhet biträda vid uppläggning av regional utredningsverksamhet, särskilt i vad avser uppgiftsfördelning samt metodologisk samordning och utveckling . . . biträda forskningsberedningen med att samla informationer om och föreslå koordinering av forskningsverksamheten samt definiera forskningsbehov i lokaliseringsfrågor».[5]

Som exempel på gruppens förmåga att dra till sig de etablerade forskarna på området kan nämnas den 1972 utgivna rapporten *Regioner att leva i* med undertiteln *Elva forskare om regionalpolitik och välstånd.* Där medverkar förutom generaldirektör Lennart Holm och docent Kurt Samuelsson följande professorer: Ragnar Bentzel (nationalekonomi), Erik Bylund (geografi), Erik Dahmén (nationalekonomi), Sven Godlund (kulturgeografi), Torsten Hägerstrand (kulturgeografi), Gunnar Törnqvist (kulturgeografi), Jörgen Westerståhl (statskunskap), Roland Artle (företagsekonomi) och Folke Kristensson (företagsekonomi).

Ämnesbredden återspeglar den regionala analysens disciplinära hemlöshet och antyder därmed också de svårigheter som möter, om man vill försöka rekonstruera en regional teori med generell giltighet.[6]

Som offentliga utredningar har från ERU:s sida dels utgivits olika forskningsrapporter, där varje författare ansvarar för sitt respektive bidrag och dels även betänkanden, där ERU ansvarar som kollektiv. Det första delbetänkandet *Balanserad regional utveckling* (SOU 1970:3) åtföljdes av två bilagedelar (SOU 1970:14-15) med sammanlagt 11 rapporter från forskare i olika discipliner.[7]

I och med tillskapandet av lokaliseringsberedningen och ERU 1965 fick regeringen tillgång dels till ett inför riksdagen icke ansvarigt korporativt sammansatt styrnings- och samordningsorgan och dels till en forskningsorganisation, som centraliserar den regionala forskningen i landet.[8] ERU:s mer eller mindre klart uttalade uppgift är att tala om varför den regionala strukturen ser ut som den gör och vilket förhållningssätt till de regionala problemen som är lämpligt från statens sida.

Innebär tillkomsten av ERU att aktörerna äntligen får svar på den brännande frågan vilket utrymme »tillväxten» tillåter en på specifika regionala mål inriktad politik? Hur förhåller sig ERU:s förklaringar av befolkningskoncentrationen till det mönster av föreställningar, som hittills kunnat spåras hos de politiskt ledande aktörerna? För att få svar på dessa frågor skall jag granska några ERU-dokument från 1969-1972. De enskilda forskarnas bidrag skall endast i några fall beröras. Det intressanta är att en expertgrupp fått i uppgift att i utredningsform ge en tvärvetenskaplig samordning av den på skilda discipliner uppdelade regionala analysen. Därigenom får ett normalt sett rent vetenskapligt företag en direkt politisk funktion. Man kan säga att de enskilda forskarnas bidrag filtreras och systematiseras av ERU i syfte att bli tolkningsbara för politikerna. Förutom ERU-dokumenten skall jag granska hur långtidsutredningarna behandlat »tillväxten» i förhållande till regionalpolitiken samt avslutningsvis uppmärksamma en bok skriven av två tjänstemän, som varit starkt engagerade i uppbygget av den nya regionalpolitiken.

»Tillväxt» som ökad produktivitet i industrin

När inrikesministern i december 1967 gav direktiv till en utredning med syfte bl.a. att utreda den fortsatta stödverksamheten sades klart ut att målen från 1964 inte skulle omprövas.[9] Frågan är då hur 1968 års lokaliseringsutredning

vid sin utvärdering av det tillämpade lokaliseringsstödet valde att tolka målen från 1964.

Det visar sig anmärkningsvärt nog att effekterna av stödet mycket litet relateras till tillväxtmålet. I stället uppehåller sig utredningen i första hand vid stödets tekniska konstruktion, storlek och direkta sysselsättningseffekter. Men dessa uppgifter som sådana ger ju inte någon information angående det övergripande målets eventuella uppnående.

Målet från 1964 tolkas som att »företagsstödet i första hand inriktas på områden med goda utvecklingsmöjligheter och förutsättningar för en ekonomisk tillväxtprocess». Sedan ställs frågan om stödet bidragit till att utjämna skillnaderna i ekonomisk tillväxttakt, sysselsättning, löner och ekonomisk och social standard mellan stödområdet och övriga Sverige.[10] Denna trubbiga indelning av landet i två »regioner» är helt konsekvent med riksdagsbeslutet från 1964 och används delvis vid den fortsatta utvärderingen. Däremot gör man inget försök att på allvar besvara frågan om stödet varit effektivt för att åstadkomma ett »snabbt ekonomiskt framåtskridande». I en mening kan man dock finna en indirekt kritik mot stödet för att med tanke på tillväxtmålet ha varit alltför utspritt. Man säger att stödet »i ökad utsträckning bör inriktas på medelstora och större företag samt företag i de större agglomerationerna».[11] Som grund för denna rekommendation anför man ERU-sekreteraren Gösta Gutelands bilaga »Den lokaliseringspolitiska stödverksamheten».[12]

Guteland är själv försiktig i sina slutsatser. Han säger t.ex.: »I den mån som slutsatser kan dras, så är det att lokaliseringsstöd kan vara att föredra framför flyttningsstimulerande åtgärder då produktivitetsförhållandena är lika i arbetslöshetsdrabbade regioner och regioner med full sysselsättning eller då produktivitetsförhållandena genom lokaliseringsstödet förbättras i stödregionerna».[13] Uppmärksamheten koncentreras således till stödföretagens produktivitet. Denna mäts som förädlingsvärde per sysselsatt och kapitalenhet.[14] Det sägs inte uttryckligen att produktiviteten också är ett mått på »tillväxten», men den används på ett sätt som gör en sådan tolkning trolig.

I en avslutande kommentar uttalar sig Guteland mycket positivt om stödets effekter för sysselsättningen inom stödområdet. Men »vissa av stödföretagen förefaller dock att ha en så låg produktivitet att andra medel, bl.a. flyttningsstimulerande åtgärder, torde ha varit att föredra ur resursfördelningssynpunkt för de områden där de lågproduktiva företagen byggts ut».[15] Det faktum att stödet lett till en sysselsättningsökning i stödområdet »behöver inte innebära att politiken varit lyckosam».[16]

Det kan i detta sammanhang nämnas att Guteland i en artikel i *Plan* 1970 drog slutsatsen att en fortsatt prioritering av det nationella tillväxtmålet skulle innebära att »expansionen måste koncentreras till några få regioner, medan övriga regioner blir avfolkningsområden».[17]

Gutelands ovan nämnda bilaga ingår som en integrerad del av ERU:s betänkande *Balanserad regional utveckling* (SOU 1970:3).[18] Följaktligen används också här måttet »förädlingsvärde per sysselsatt och kapitalenhet» som produktivitetsmått och de facto precisering av »tillväxten». För att uppnå de »allokeringspolitiska» målen – dvs att »en effektiv branschmässig och regional fördelning

av produktionsfaktorerna skapas, så att en hög ekonomisk tillväxttakt erhålles för landet» – krävs att »produktionsfaktorerna» styrs till »högproduktiva regioner» (=regioner där högproduktiva industriföretag helst vill lokalisera).[19]

Genom att jämföra produktiviteten mellan industriföretag i olika regioner kan man få fram vilka regioner som är låg- respektive högproduktiva, dvs vilka som är dåliga och vilka som är bra ur tillväxtsynpunkt. Den politiska uppgiften blir då att gå in och bestämma var gränserna skall dras, dvs vilka regioner som skall anses produktiva eller åtminstone potentiellt produktiva.

De »expansiva» respektive »kontraktiva» regionerna, skall sedan behandlas med olika typer av åtgärder.[20] När målet är att »skapa balanserad utveckling i redan existerande och tillkommande expansiva regioner, kan de lokaliseringsbara enheterna sökas bland ekonomiska aktiviteter som tillsammans kan skapa goda produktionsvillkor på lång sikt». Men när målet är att »skapa balans vid kontraktion inom avfolkningsområden, bör de lokaliseringsbara enheterna sökas bland ekonomiska aktiviteter som kan bidra till att skapa sysselsättningsmöjligheter för i första hand äldre mer stationär arbetskraft utan att det byggs upp ett omfattande realkapital inom områdena». I det senare fallet betonas åtgärdernas »kortsiktiga inriktning».[21]

Vilken är då den konkreta innebörden av »balanserad kontraktion»? 1970 års långtidsutredning gör följande tolkning: »Annorlunda uttryckt kan man fråga sig *i vilken takt* den regionala befolkningsomflyttningen bör ske» (kursiv. här).[22] Det heter vidare: »För att uppnå vad som här kallats balanserad kontraktion krävs emellertid att i första hand det allmännas socialpolitiska organ inte koncentreras geografiskt i den takt som befolkningsunderlaget rent 'effektivitetsmässigt' kan komma att motivera. Vill man undvika ett alltför snabbt kontraktionsförlopp är det nödvändigt att upprätthålla en viss minimiservicenivå».[23]

Torsten Hägerstrand, professor i kulturgeografi, hade redan 1966 i en bilaga till 1965 års långtidsutredning efterlyst »ett genomtänkt beredskapsprogram för avfolkningen av de icke räddningsbara bygderna», vilket i sin tur krävde »ett generellt studium av den definitiva utrymningens problem».[24] Och två år senare hade den ERU-anknutne nationalekonomen Åke E. Andersson rekommenderat »en åldersmässigt balanserad evakuering av avfolkningsområdena».[25]

Bakom uttrycket »balanserad kontraktion» döljer sig således »beredskapsprogram för avfolkningen», »den definitiva utrymningen» och »åldersmässigt balanserad evakuering». Instrumentet för att avläsa i vilka områden människor skall ägnas denna behandling är således det ovan nämnda produktivitetsmåttet. Den tillväxtbestämda lokaliseringsideologien skulle kunna preciseras till den av industriproduktiviteten bestämda lokaliseringsideologien.

I en lägesrapport från ERU 1972 förstärks intrycket av att tillväxten i praktiken preciseras till företagsekonomisk produktivitet.[26] Det strategiska samband som utmålas är det som råder mellan »bruttoförädlingsvärde per sysselsatt» och »regionstorlek». Andra empiriska mätningar redovisas för stödföretagens planerade och faktiska sysselsättningsökning, räntabilitet, likviditet, finansiella struktur m.m. Det klargörs dock aldrig vilka generella mål dessa mått avser. Att det finns en kraftig slagsida till fördel för företagsekonomiska mått medges dock, liksom att en samhällsekonomisk produktivitetskalkyl kan ge

andra resultat än en företagsekonomisk.[27]

Som påpekats redan i inledningen till detta kapitel är denna principiella insikt inte ny eller särskilt originell. Det märkliga är i stället att officiella experter ännu 1972 tvingas erkänna hur litet man vet om de samhällsekonomiska effekterna av den regionala utvecklingen. I den här refererade lägesrapporten ägnas 10 av 190 sidor åt »kostnader för samhällskapital» och 40 sidor åt »hushållens levnadsvillkor». Bortsett från korta principiella resonemang utgörs resten av redogörelser för olika företagsekonomiska mätningar.

Varning för »fastfrysning» av näringslivets struktur

I avhandlingens tredje kapitel har framgått hur Ingvar Svennilson 1945 hävdade, att målet för lokaliseringspolitiken bör vara att bidra till att »landets tillgångar av produktionsfaktorer blir så utnyttjade och fördelade på olika områden, att nationalinkomsten blir så stor som möjligt» (se ovan kap. 3.2.). I samma anda behandlar nationalekonomen Ragnar Bentzel regionalpolitiken i den av ERU 1972 utgivna »professorsboken», *Regioner att leva i.*[28] Enligt Bentzel, själv ledare för ERU-projektet *Den regionala politikens mål och medel,* är produktionsapparatens geografiska fördelning av »utomordentlig betydelse» för »det totala produktionsresultatet».

Länsplanering 67 och dess påbyggnad med i första hand *Länsprogram 70* befaras emellertid medföra en »fastfrysning» av näringslivets struktur och är därmed ett hot mot tillväxten. »Man ryser vid tanken på vad som skulle ha hänt, om vi i vårt land för hundra år sedan varit lika ambitiösa som nu och försökt 'frysa fast' den då existerande geografiska fördelningen av landets befolkning».

Länsplanerarnas målpreciseringar av varje kommunblocks befolkningstal befaras leda till »ödesdigra misstag» liksom försöken att bygga upp lokala tillväxtcentra. Tänk om det visar sig att det aldrig kommer igång någon »spontan tillväxt» i dessa frågar Bentzel oroligt. »Får man då inte en permanent subventionering som medför ett successivt stigande produktivitetsgap mellan orten ifråga och den övriga delen av landet?»

Regionalpolitik kan ändå vara motiverad av socialpolitiska skäl, som tätortsbefolkningens *subventionering* av människorna i glesbygden. Villkoret är att »de välfärdsvinster som kommer befolkningen inom vissa regioner till del blir större än de välfärdsförluster som den övriga befolkningen med nödvändighet måste vidkännas. Huruvida den förutsättningen är uppfylld eller ej blir alltså den avgörande frågan».[29]

Hur det i praktiken skall gå till att göra en sådan vinst/förlustkalkyl får läsaren ingen anvisning om. En operation av detta slag förutsätter att begreppet »välfärd» är homogent på ett sätt som det finns anledning att ifrågasätta (jfr nedan om 1970 års långtidsutredning).

Ragnar Bentzel framstår som en typisk representant för den tillväxtbestämda lokaliseringsideologien. Någon fördjupning av själva tillväxtbegreppet gör han inte. Läsaren får hålla till godo med varningar för att nationalproduktens

storlek och tillväxtmöjligheter kan påverkas negativt av en regionalpolitik, som tar sikte på att tillförsäkra olika kommunblock, län eller landsdelar en viss befolkningsstorlek.

Långtidsutredningarna, tillväxten och de regionala målen

Ett sammanhang där man kunde vänta sig en genomgripande diskussion av tillväxtbegreppet och dess förhållande till regionala och andra politiska mål är långtidsutredningarna. Det är dock först i 1970 års långtidsutredning som de regionala målen ägnas mer än ett parentetiskt utrymme.[30]

Svensk ekonomi 1971-1975 med utblick mot 1990 är titeln på huvudrapporten från 1970 års långtidsutredning.[31] Här sker för första gången i detta sammanhang en principiell diskussion om de regionala målens förhållande till tillväxtmålet. I sak ger denna diskussion inte mycket utöver ERU:s i föregående avsnitt redovisade behandling av samma fråga. Med tanke på långtidsutredningarnas karaktär av auktoritativ bedömning av ekonomins framtida utveckling är det dock motiverat att något stanna inför den första långtidsutredning som på allvar behandlar regionalpolitikens förhållande till »tillväxten».

Någon formlig operationalisering av tillväxtbegreppet görs inte i utredningen. Av sammanhanget kan man dock utläsa två de facto-operationaliseringar i form av ökad BNP och ökad produktivitet (=förädlingsvärde per anställd) inom industrin. Det skall genast sägas att BNP-begreppet ingalunda okritiskt jämställs med »välfärd». Tvärtom betonas egenskaper hos BNP-måttet som gör det oberättigat att sätta likhetstecken mellan dessa båda begrepp. BNP mäter således bara marknadsprissatta varor och tjänster, »välfärd» i form av ökad fritid faller utanför, offentlig konsumtion (undervisning, sjukvård etc) är svår att korrekt värdera för att nämna några av de punkter som utredningen tar upp. Å andra sidan hävdar den att begreppet är »fullt adekvat för analys av produktionskapaciteten och därmed resursutrymmet för framtida konsumtion, kapitalbildning, utrymme för u-landsbistånd, bytesbalansmål etc».[32]

Vilket samband har då detta med samhällets *regionala* utveckling? När utredningen diskuterar »tillväxten» i detta sammanhang använder den emellertid inte BNP-måttet! I stället griper den nu till måttet produktivitet, dvs förädlingsvärde per anställd inom industrin, uttryckligen i anslutning till ERU:s ovan behandlade undersökningar. Det förefaller således som om BNP-begreppet inte bedömts vara användbart för att klarlägga förhållandet mellan »tillväxt» och regional utveckling, inte ens om man begränsar dess mätobjekt till »produktionskapaciteten» och utesluter dess svårbedömbara samband med »välfärden». Sedan man väl fastnat för produktiviteten inom industrin som måttet på tillväxt träder den logik in som skildrats i föregående avsnitt. Produktivitetsskillnaderna mellan olika regioner får ligga till grund för en klassificering av dessa i »hög-» och »lågproduktiva», »expansiva» och »kontraktiva» regioner.

Men trots de reservationer, som görs, kan man inte komma ifrån att produktivitetsmåttet är det centrala mått med vars hjälp den regionala dimensionen får tillträde till den generella måldiskussionen. I fyra typfall av målkonflikter är

det således tillväxt-/produktivitetsmålet som varje gång konfronteras med alternativa formuleringar av regionala mål.

Den principiella insikten om snävt företagsekonomiska kriteriers otillräcklighet kopplas till en öppet erkänd teoretisk och praktisk oförmåga att väga in andra kriterier vid bedömingen av den önskvärda regionala utvecklingen. Ytterligare två exempel på detta skall ges.

Å ena sidan sägs att »strukturomvandlingen» i första hand speglar »en strävan att minska de företagsekonomiska kostnaderna» men att »de optimala anläggningsstrukturerna» i stället också borde bestämmas med hänsyn till »samhällsekonomiska kostnader». Å andra sidan pekar utredningen på de »betydande svårigheterna» att i praktiken göra en sådan bedömning. Å ena sidan framhåller man dessutom att människors »krav på att bo på den plats de önskar, de skiftande kraven på önskad miljö m.m är självklart några av de yttersta målen för vår ekonomiska verksamhet». Å andra sidan tillägger man omedelbart i en parentes: »En annan sak är att vår kunskap om vad invånarna önskar i sådana frågor är bristfällig».[33]

Även Torsten Hägerstrand gav i en bilaga till inrikesdepartementets redogörelse för länsplanering 67 uttryck för den sistnämnda tanken.[34] Och ERU medgav i en lägesrapport 1972 att »de mänskliga sidorna av de regionala frågorna tidigare har ägnats ett förhållandevis litet utrymme i regionalpolitiska utredningar».[35]

På grundval av erkänt goda kunskaper om produktivitetsskillnader mellan industriföretag i olika regioner men med dåliga kunskaper om samhällsekonomiska och individuella krav på regional struktur ger så långtidsutredningen sin syn på regionalpolitikens framtida inriktning. Då dessa synpunkter sammanfaller med den officiella synen sådan den beskrivits i kapitel 7-8 saknas anledning att gå närmare in på dessa. Kärnpunkten kan kort formuleras sålunda: »satsning på ett *begränsat* antal alternativ till storstäder» (kursiv. i originaltexten). Den omedelbart följande motiveringen för denna rekommendation får bilda slutraderna i detta avsnitt. Den nämnda satsningen »torde . . . inte få mera drastiska produktivitetssänkande effekter».[36]

9.2. Regional utveckling som ett resultat av de tre »sektorernas» val

»Vilka är orsakerna till att å ena sidan glesbygden och små tätorter avfolkas och att å andra sidan tätbefolkade regioner i vissa delar av landet expanderar snabbare än i andra delar?» Det är en fråga som ERU ägnar ett kapitel åt att besvara i delbetänkandet *Balanserad regional utveckling* (SOU 1970:3).[37] Den teoretiska ramen utvecklas på 15 sidor och följs av ett 55 sidor långt empiriskt avsnitt. ERU gör anspråk att på dessa sidor sammanfatta de preliminära resultaten från pågående forskningsprojekt i Sverige. I detta sammanhang är det av särskilt intresse att uppmärksamma det teoretiska avsnittet, eftersom det kan förväntas ge en representativ bild av hur de offentligt utsedda experterna ser på orsakerna till den regionala utvecklingen.

Den regionala näringslivs- och befolkningsutvecklingen framställs som ett re-

sultat av val/beslut som sker i »hushålls-», »företags-» och »den offentliga sektorn». En viss regional struktur är ett resultat av dessa tre »sektorers» sammantagna val. Ingen »sektor» utpekas som mer grundläggande än någon annan. Förändringar tänkes ske genom att beslut fattas i någon »sektor», vilket följs av en kedjereaktion i de två andra.[38] Subjektets val inom de tre »sektorerna» påstås resultera i att samhällsekonomin förflyttas från ett »regionalt jämviktsläge» till ett annat. Vad innebär då »regionalt jämviktsläge»? Det framgår att det handlar om »jämvikt» på »faktormarknaden», vilket gör det nödvändigt att först klargöra innebörden av den sistnämnda termen.

De »faktorer», som uppträder på »faktormarknaden» är helt enkelt de tre klassiska »produktionsfaktorerna» »arbete», »kapital» och »jord». Mot dessa tre »produktionsfaktorer» sägs de tre »sektorerna» svara på följande sätt:[39]

Tabell 3. *ERU:s tre »sektorer».*

Subjekt i:	Beslutar om utnyttjande och lokalisering av:	
hushållssektorn	arbetskraft	naturtillgångar
företagssektorn	kapital	naturtillgångar
offentliga sektorn	kapital	naturtillgångar

Att »hushållen», som enligt ERU kan bestå av en eller flera individer, beslutar om var de skall ställa sin arbetskraft till förfogande är inte svårt att förstå, om man bara har klart för sig att alternativen ofta är begränsade (jfr nedan där det klart framgår att ERU förutsätter att det ytterst är »företagen» som bestämmer villkoren för arbetskraftens användning).

I den klassiska produktionsfaktorteorien är det jordägaren som får den belöning, som utgår till »produktionsfaktorn» »jord». I ERU:s version beslutar samtliga tre subjekt över »naturtillgångarnas» utnyttjande och borde därför också få respektive belöning för detta. I form av vad frågar man sig? Att »hushållen» får lön för att tillhandahålla »arbetskraft» och att »företagen», dvs. kapitalägarna, får vinst för att hålla med »kapital»[40] är däremot fullt i linje med den klassiska teorien. Men det är en nyhet att den »offentliga sektorn» delar denna egenskap med »företagen».

Så långt framstår subjekten i de tre »sektorerna» som jämställda subjekt. Vart och ett ger sitt bidrag till den ekonomiska verksamheten och får motsvarande belöning härför, låt vara att det är oklart i vilken form belöningen för att tillhandahålla »naturtillgångar» utgår. Snart nog framträder emellertid en bestämd arbetsfördelning mellan subjekten i de tre sektorerna vad avser produktionens faktiska förlopp. Det är »företagen» som utnyttjar de tre »produktionsfaktorerna» i de områden »där de ger högst avkastning». Det framstår nu som självklart att det är just »företagen», som för samman »arbetskraft», »kapital» och »naturtillgångar» så att produktionen kan äga rum.

Rent logiskt finns det ingenting som säger att detta sammanförande måste göras av »företagen».[41] Om »hushållen» tillfördes »kapital» eller om den »offentliga sektorn» tillfördes »arbetskraft» (se uppställningen ovan) skulle de tre »produktionsfaktorerna» vara sammanförda under ett och samma subjekt. Men

teoriens komponenter förhåller sig inte till varandra på det logiska sätt man kan frestas att tro av den inledande teoripresentationen i utredningen. Av fortsättningen framgår att »hushållen», sedan de eventuellt[42] valt att tillhandahålla sin »arbetskraft», väsentligen är *konsumerande* subjekt. Vi står därmed inför den marginalistiska nationalekonomins (gränsnytteteoriens) konsumerande och väljande subjekt, den »nyttomaximerande individen» eller den »ekonomiska människan» med sentida systrar och bröder också inom administrativ och politisk teori, antropologi och sociologi.

»Den ekonomiska människan» styrdes enligt den ursprungliga teorien av en hedonistisk kalkyl över njutning och smärta (»a calculus of pleasure and pain» i adertonhundratalsekonomen Stanley Jevons formulering). I modern gränsnytteteori har hon förvandlats till den väljande människan i allmänhet styrd av individuella unika preferensordningar som inte nödvändigtvis är förbundna med sinnlig njutning. Den »rent ekonomiska» och hedonistiska gränsnytteteorin har omvandlats till en teori för rationella val i allmänhet (»praxeologi») med särskilda tillämpningar t.ex. i spelteorien.[43] Denna idéutveckling till trots företer ERU:s »nyttomaximerande individ» förvånansvärda likheter med den äldre förlagan. Så talar man t.ex. inte om »preferensordning», vilket är vanligt i modern teori utan behåller den ursprungliga termen »nytta» med dess hedonistiska associationer.

Hushållen strävar enligt teorien efter att »nå den situation som ger högst nytta», vilket sker genom »successiva val».[44] »När man inom t.ex. hushållssektorn beslutar sig för att flytta från en region till en annan är det för att detta ger en välfärdsvinst (på kort eller lång sikt)». En Pajalabo som »valt» att flytta till södra Sverige förutsätts med andra ord ha gjort detta efter en noggrann kalkyl, där hon vägt inkomstmöjligheter, flyttningskostnader, miljöfaktorer etc mot varandra för att ta ett exempel. ERU postulerar helt enkelt att det gjorda flyttningsvalet innebär en maximering av den flyttande individens »nytta» eller »välfärd».

Men detta är att förutsätta det som skulle bevisas. Om »nytta» skall ha något förklaringsvärde måste termen först ges teoretisk mening i form av en preferensordning, som visar vilka värden en individ eftersträvar och hur hon rangordnar dessa värden. Utifrån en sådan preferensordning kan man förutse hur individen kommer att handla i olika situationer. Själva handlingen blir då ett test på om individen verkligen handlar i enlighet med sin preferensordning, om hon är »rationell».[45]

ERU gör precis tvärtom. Utifrån det faktum att många människor under sextiotalet flyttade från Norrland till storstadsområdena drar ERU slutsatsen (som faktiskt ligger inbyggd i förutsättningarna) att dessa handlingar utfördes för att maximera deras respektive »nyttor»/ge dem »välfärdsvinster». Men därom kan vi ingenting veta, så länge vi inte känner individernas faktiska preferensordningar vid tidpunkten för deras flyttningsbeslut. Beslutet att flytta från en plats till en annan, är ett resultat av att individen ställts inför en valsituation, där den egna preferensordningen konfronteras med drivkrafter av mer eller mindre tvingande art. Det av ERU tillämpade resonemanget är rent tautologiskt.[46]

Om man bortser från det bakvända i att låta »nyttan» bestämmas av den ut-

förda handlingen i stället för att se denna handling som ett uttryck för en verklig nyttokalkyl gjord utifrån en individs preferensordning måste ytterligare ett problem påtalas. Det är nämligen inte möjligt att härleda uttryck på aggregatnivå, t.ex. en viss regional befolkningsrörelse, från antaganden om individers av unika preferensordningar styrda handlande. Redan att härleda konsumenters aggregerade beteende på varumarknaden från respektive konsuments preferensordning har visat sig vara både teoretiskt och praktiskt ogenomförbart.[47] Men ERU går ännu ett steg längre och försöker förklara människors aggregerade flyttningsbeteende med hänvisning till individuella bedömningar också av icke marknadsprissatta miljöfaktorer.[48]

Den samtidiga empiriska realismen hos ERU ger dock utslag och det teoretiska grundantagandet mjukas i praktiken upp för att inte säga överges, dock utan att detta görs till något teoretiskt problem. Miljöfaktorernas betydelse erkänns t.ex. vara otillräckligt kända[49] och det hävdas t.o.m., om än i förbigående, att individen ställts inför tvångssituationer på grund av »företagens» ovilja att lokalisera i områden med god tillgång på arbetskraft.[50] I det avslutande kapitlet framförs rentav önskemålet att »mängden tvångsvisa långväga förflyttningar begränsas».[51]

Påståendet att det förekommer tvång gentemot individerna strider mot teoriens antagande om ett fritt väljande subjekt.[52] Det är meningslöst att tala om val, när inga alternativ finns. Och om det är logiskt oantastligt att tala om val, även när alternativen är mycket begränsade så är det ett beslöjande sätt att beskriva verkligheten.[53] Vari består begränsningarna? Är det absoluta eller villkorliga? Är de likadana för alla individer oavsett hemort och social ställning? Kan individerna göra något för att utöka antalet alternativ?

Vid sidan av det vinstmaximerande företaget och den nyttomaximerande individen framstår den offentliga sektorn som en i teorien utifrån kommande »restriktion». Det teoretiska avsnittet i ERU:s framställning utgår följdriktigt från det gängse antagandet om perfekt konkurrens »varvid det inte tas hänsyn till att de offentliga myndigheterna kan vidta åtgärder för att styra den regionala utvecklingen i enlighet med uppsatta mål».[54] I det empiriska avsnittet frångås emellertid detta antagande och den offentliga sektorn förutsätts här kunna fatta beslut i enlighet med »samhällsekonomiska värderingar» i stället för »rent företagsekonomiska».[55] Likväl tillämpas ett analogitänkande, där de olika delarna av den offentliga sektorn tänkes fatta beslut enligt företagsekonomiska kriterier. Om så inte sker kan det »endast försvaras om det kan påvisas att de samhällsekonomiska fördelarna därmed blir större än nackdelarna».[56] Bevisbördan åvilar således den samhällsekonomiska bedömningen. Utgångspunkten är att också den offentliga sektorns lokaliseringsbeslut skall fattas enligt företagsekonomiska bedömningar. Hur de »samhällsekonomiska fördelarna» över huvud taget skall kunna jämföras med de företagsekonomiska bedömningarna klargörs aldrig. Är det inte fråga om kvalitativt vitt skilda storheter som inte kan jämföras kvantitativt på det sätt som ERU förutsätter?

Den »jämvikt» som utgör hållpunkter i det regionala utvecklingsförloppet är således en »jämvikt» mellan de tre »produktionsfaktorerna» »arbete», »jord» (»naturtillgångar») och »kapital».[57] »Jämvikt på faktormarknaden innebär med

dessa förenklade antaganden om perfekt konkurrens, att utbud och efterfrågan på produktionsfaktorer är lika, vilket inträffar vid den reallönenivå där alla produktionsfaktorer är sysselsatta. Företagens utbetalning av faktorersättning motsvaras då av den ersättning som produktionsfaktorerna kräver för att inte omedelbart flytta till en annan region».

I en av bilagorna till utredningen hävdas, i linje med vad som sägs i citatet, att teoriens antaganden implicerar att »de fria marknadskrafterna» automatiskt skulle åstadkomma jämvikt även i en rumslig ekonomi».[58] Men om nu den regionala utvecklingen beskrivs som en ständig förflyttning från ett »regionalt jämviktsläge» till ett annat så frågar man sig vad det är som ständigt rubbar de intagna »jämviktslägena». Någon i teorien inbyggd förklaring till denna rörelse tycks det emellertid inte finnas. I stället förklaras förändringarna uteslutande av »faktorer» som hämtats utanför teorien. Exempel på sådana »externa faktorer» är »förändringar i det tekniska kunnandet», »skalekonomiska fördelar och odelbarheter i produktionsprocesserna», »positiva och negativa agglomerativa faktorer» samt »geografiska faktorer».[59] Någon omprövning av teorien föranleder dock inte dessa förklaringar, som var för sig härleds från empiriska iakttagelser. Kombinationen av en fritt svävande teori och empiriskt grundade partiella förklaringar kan karakteriseras som ett vackert exempel på »modellplatonism». Med andra ord: teorien och data lever ett liv oberoende av varandra.

Termen »externa effekter» har kommit att täcka »många väsensskilda sammanhang och så många olikartade fenomen att den – paradoxalt nog – blivit tom och intetsägande». Det har formats till en »tankelättjans stora papperskorg». Den som säger detta är Roland Artle, författare till ett av bidragen i den av ERU utgivna »professorsboken» *Regioner att leva i.*[60] Jag finner hans omdöme adekvat vad gäller den i detta avsnitt analyserade ERU-texten.

Men vart har »konkurrensen» och »tekniken» tagit vägen? De utgjorde ju statsideologiens nyckelord framför alla andra i dokumenten från sextiotalets början? Jo, »konkurrensen» är själva livsluften i det rum som innesluter »vinstmaximerande företag» och »nyttomaximerande hushåll» och »tekniken» anförs ad hoc som en viktig drivkraft i den process, som driver utvecklingen från ett »regionalt jämviktsläge» till ett annat. Det specifika för det här analyserade ERU-dokumentet är emellertid försöket att finna en djupare teoretisk förankring än vad som varit vanligt i de andra sammanhang som analyserats. Därvid hamnar utredarna i marginalismens »rena teori». Dess »modellplatonska» avskildhet från den tillämpade nationalekonomin har påtalats av bl.a. ekonomhistorikern Eric Roll och vetenskapsteoretikern Ernest Nagel.[61]

Det ovan analyserade ERU-dokumentet illustrerar klyftan mellan marginalismens »rena teori» och empiriskt relevant kunskap om ekonomiska makrofenomen. I ERU-texten sker inga *teoretiska* modifieringar av antagandet om »perfekt konkurrens». I stället öppnas slussportarna på vid gavel för de »externa effekterna». Teoriens legitimerande funktion framstår därmed i öppen dager (slutsatsen utvecklas nedan i kapitel 11.3-4). Varför skulle människorna vara missnöjda med utflyttningen från Norrland och storstadskoncentrationen, när dessa företeelser är resultatet av beslut som fattats i syfte att

maximera den egna »nyttan»?

9.3. »Läsebok för svenska folket»

Under sextiotalets senare hälft byggdes i inrikesdepartementet upp en central instans för regional planering. Här utarbetades bl.a. direktiven för »länsplanering 67» och »länsprogram 70». Det senare skulle komma att utgöra en viktig del av den stora proposition 1972:111. Två viktiga namn i arbetet bakom denna proposition var Göte Svenson och Bengt Thufvesson. Den förre var planeringschef i inrikesdepartementet och den senare kansliråd och medansvarig vid uppbygget av en regional planering i samma departement. De två gav 1971 tillsammans ut boken *Hur planeras Sverige?* (nya upplagor 1973 och 1974).[62]

På baksidan av pärmen till den tredje omarbetade upplagan kallas boken en »läsebok för svenska folket». Med tanke på författarnas intima departementsanknytning framstår boken som en utmärkt källa till belysning av den officiella regionalpolitiska ideologien. I det avseendet kan de jämföras med Bertil Olsson, som spelade en motsvarande roll för arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiken under föregående tidsperiod. Kvantitativt domineras boken av redogörelser för hur den centrala planeringen är uppbyggd samt referat av officiella målsättningar. Dessutom går författarna här och var in på planeringens och regionalpolitikens ideologiska förutsättningar.

»Tillväxt» – en saffransbulle som måste bakas större för att kunna delas mera rättvist

Det nav kring vilket hela diskussionen kretsar är tillväxtpostulatet. Det kommer till uttryck redan i bokens omslag, som visar en välgräddad saffransbulle dekorerad med russin som formar ordet Sverige. Verbalt kan logiken i tillväxtideologien koncentreras till följande uttryck: »Sådan tillväxt – alltså en fortskridande ökning av den samlade produktionen – är ju den nödvändiga grundvalen för att öka välfärden, skapa lyckligare förhållanden för människorna».[63] Eller något mera utvecklat:

»För att kunna fullfölja andra viktiga politiska ambitioner kommer vi alltid att vara beroende av en fortsatt ekonomisk tillväxt. En sådan tillväxt är själva grunden till alla samhällsreformer. Man kan därför inte välja en regional struktur utan att ta hänsyn till effekterna på den ekonomiska tillväxten. Endast om vi kan motse en fortsatt ekonomisk tillväxt förefaller det exempelvis möjligt att nå fram till en rättvisare fördelning av inkomsterna. Fortsatt ekonomisk tillväxt är också en förutsättning för att man – utan att göra radikala resursomfördelningar mellan olika sektorer – skall kunna öka insatserna inom angelägna sektorer som t.ex. sjukvård, utbildning, forskning, miljövård och u-landshjälp».[64]

Det finns kritiker, som är av uppfattningen att den ekonomiska »tillväxten» som den sker idag är förbunden med en rad negativa konsekvenser som naturförstöring, utsugning av u-länderna, förslitning av arbetskraften i det egna lan-

det etc. I det perspektivet framstår logiken i det citerade stycket på följande sätt: Vi måste öka naturförstöringen så att vi får resurser att göra något åt den förstöring som redan ägt rum, vi måste öka utsugningen av u-länderna så att vi kan ge mer u-hjälp, vi måste öka förslitningen av arbetskraften i Sverige så att vi kan förbättra arbetsmiljön eller med Lars Rudebecks ord: »den enda lösningen på kort sikt skulle alltså vara att på lång sikt göra problemen värre».[65]

Nu är inte författarna alldeles omedvetna om att saken kan ses på det sättet. De tror t.ex. inte att »en *maximal* ekonomisk tillväxt» kommer att prioriteras »med prisgivande av andra mål». Man kommer att få »pruta mer eller mindre på tillväxtkravet för att nå andra viktiga mål, t.ex. regional- eller miljöpolitiska». Men de tillägger också att en »politik som *helt* bortser från kravet på fortsatt ekonomisk tillväxt inte är sannolik».[66] Så länge tillväxtbegreppet är så teoretiskt fattigt som det framställs i boken *Hur planeras Sverige?* förpliktar inte sådana påståenden till någonting. Den grundläggande logiken är den som uttrycks i det långa citatet ovan, och den förutsätter att det finns ett teoretiskt meningsfullt tillväxtbegrepp.

Logiskt finns ingenting som förbjuder att en utebliven ekonomisk »tillväxt» förenas med »rättvisare fördelning av inkomsterna». Antag att saffransbullen på omslaget till *Hur planeras Sverige?* delas i fem olika stora delar och portioneras ut till fem personer. Varför skulle inte samma bulle kunna delas mera rättvist mellan de fem? Enligt Svenson &Thufvesson skulle man först behöva baka en större bulle för att kunna göra en rättvisare fördelning! Observera även villkoret – »att göra radikala resursomfördelningar mellan olika sektorer» – för att man skall kunna »öka insatserna inom angelägna sektorer» utan att behöva lita till »fortsatt ekonomisk tillväxt». Någon argumentation varför inte »radikala resursomfördelningar» skulle kunna göras utför aldrig författarna.

Den påstådda oförenligheten av »tillväxt» och »rättvis fördelning» måste således ha sin grund i ett tänkt empiriskt samband. Men detta demonstreras aldrig för läsaren. Denne förutsätts intuitivt förstå att det förhåller sig på det sätt Svenson & Thufvesson påstår. På den i detta sammanhang analyserade sidan används t.ex. termen »tillväxt» hela tio gånger som om den var ett teoretiskt meningsfullt begrepp som kunde förutsättas få en samstämmig tolkning av alla läsare. Tydligare kan man inte illustrera »tillväxtens» roll som strategiskt nyckelord i statsideologiens komplex av föreställningar.

Av hänsyn till »tillväxten» sägs bara marginella förändringar i den regionala strukturen vara tänkbara. Huvudargumentet för en försiktig strategi är dock ett annat.

> »Det kan . . . hävdas att det – med bibehållet demokratiskt styrelseskick – saknas politiska förutsättningar för en snabb och radikal förändring av vår regionala struktur och den nuvarande regionala utvecklingen. Alltför många människor ser troligen så stora fördelar i det bestående att politiskt stöd för drastiska åtgärder inte går att uppnå. Vägen till en rättvisare regional struktur bör därför realistiskt betraktas som en serie gradvis fortgående och totalt sett marginella ändringar av det existerande samhället».[67]

Det är en märklig rekommendation från två författare, som några sidor senare anför den kraftiga befolkningsomflyttning som skett under sextiotalets tre sista år som uttryck för människornas egna önskemål.[68] Då fanns det tydligen

– »med bibehållet demokratiskt styrelseskick» – »politiska förutsättningar för en snabb och radikal förändring av vår regionala struktur»! I det ena fallet accepterar de en snabb regional förändring med argumentet att den var ett uttryck för människornas egna önskemål. I det andra fallet sägs snabba förändringar sakna stöd hos människorna. Författarna ser inte själva att de egentligen är motståndare till *en viss typ av snabba förändringar* och inte till snabba förändringar i allmänhet. Motsägelsen överbryggas emellertid om »tillväxten» förs in i bilden igen. När snabba förändringar antas ha ett positivt samband med »tillväxten» kan de accepteras, annars inte. Exemplet understryker tillväxttermens ideologiska nyckelroll. Utan den flagnar lätt ideologiens fernissa.

Storstadskoncentration och avfolkning som ett resultat av »individens frihet att välja levnadsbana»

Någon egentlig förklaring av orsakerna till den ojämna regionala utvecklingen, karakteriserad av uttrycket »regionala obalanser», går författarna inte in på.[69] Det är dock uppenbart att de förbinder »obalanserna» med i första hand utvecklingen inom den privata industrin. Det är »konkurrensen» som framtvingar »specialisering» och »storleksrationalisering», vilket leder till »en viss otakt» i den ekonomiska utvecklingen».[70] Konkurrensen ges också en djupare ideologisk förankring:

»*Näringsfriheten* har djupa rötter i vårt land. På sätt och vis kan den betraktas som en tillämpning av grundsatsen om individens frihet att välja levnadsbana. Men rätten till fri näringsutövning och den rätt till fri etablering som den anses innefatta fyller också ett annat viktigt syfte. Fri näringsutövning anses nämligen vara förutsättningen för konkurrens inom näringslivet. Konkurrensen i sin tur betraktas i allmänhet som en nyttig och värdefull företeelse, eftersom den enligt gängse uppfattning är nödvändig för att avvägningen mellan pris och kvalitet på produkter och tjänster skall bli så gynnsam som möjligt för konsumenterna».[71]

De »regionala obalanserna» är således en ofrånkomlig följd av den »ekonomiska tillväxten», som sker på »konkurrensens» villkor. »Konkurrensen» legitimeras i sin tur ytterst av »individens frihet att välja levnadsbana». Så ser länkarna i den ideologiska kedjan ut. Bakom de »regionala obalanserna» hittar vi ytterst »individen» med sin »frihet att välja levnadsbana».

Den på sociala bestämningar nakne individen träder läsaren till mötes i ännu ett sammanhang. Författarna har nämligen noterat en kritik, som säger att »företagen» och »människorna» har olika önskemål ifråga om lokalisering. Men författarnas tes är istället denna. »Om vi emellertid skall döma av de få undersökningar som hittills har gjorts så är det snarast förbluffande hur väl överensstämmande företagens lokaliseringspreferenser och människornas bosättningsönskemål förefaller att vara».[72]

Som stöd för denna tes anför de en intervjuundersökning gjord inom ramen för *BD 80. Länsutredningen för Norrbottens län.*[73] Intervjupersonerna var till övervägande del under 30 år. De fick fylla i ett intervjuformulär, som kan karakteriseras som en önskelista avseende »välfärdskriterierna» utbildningsmöjlig-

heter, statlig och kommunal service, kommersiell service, arbetsmarknad etc. Undersökarna kom bl.a. till följande föga förvånande slutsats. »När intervjupersonerna har angivit hur de vill att en boenderegion skall vara utrustad på olika sätt för att vara attraktiv att bo i önskar man ofta avsevärt mer än vad deras hemort nu har. Detta gäller speciellt för de personer som har låg hemortsnivå. Å andra sidan ställer intervjupersoner högre absoluta krav ju bättre utrustad deras hemort är». Med andra ord: människor vill i allmänhet ha det bättre än vad de för tillfället har det på den plats där de bor, i varje fall om man dömer efter önskelistor som de fått fylla i. Viktigaste »välfärdskriterium» tycktes vara möjligheten att få arbete. För att tillgodose detta önskemål krävdes enligt undersökarnas tolkning boenderegioner med minst 20 000 invånare. Om hela önskelistan skulle gå i uppfyllelse krävdes boenderegioner med minst 40-50 000 invånare.

Av dessa slutsatser följer emellertid inte logiskt att människorna också *vill* flytta på ett sätt som svarar mot »de flyttningsmönster som f.n. gäller», vilket Svenson & Thufvesson påstår.[74] Norrbottensundersökarna anger själva den alternativa möjligheten, att antingen måste en stor del av de intervjuade flytta från hemorten »eller så måste dennas nivå höjas».[75]

När det gäller »företagens» lokaliseringsönskemål åberopas Gunnar Törnkvists bilaga till den Näslundska utredningen. Den tolkas så att »företagen» »finner det fördelaktigt att befinna sig i en stor och väldifferentierad arbetsmarknad, i vilken det går att rekrytera olika kategorier av arbetskraft och där man lättare än i en liten arbetsmarknad kan minska eller öka produktion och sysselsättning».[76] Det är inte en självklar tolkning av undersökningen, som av andra använts som stöd för den motsatta tanken, att industriföretag mycket väl kan lokaliseras till mindre och mellanstora orter.[77] Författarnas slutsats blir i alla fall att det är »påtagligt att de grundläggande önskemålen från både människor och företag när det gäller lokalisering och bosättning ligger varandra ganska nära».

I resonemanget om »företagens» och »människornas» lokaliseringsönskemål döljs alla sociala motsättningar. Det talas om »människornas», »individernas», »den enskilde individens» och »den enskilde medborgarens» önskemål som om det inte skulle existera skillnader i dessa – för att inte tala om förmågan att tillgodose dem – beroende på ställning i produktionen, tillgång till ekonomiska och andra resurser m.m. Å andra sidan omtalas »företagen» som förtingligade subjekt utan antydan om att det i verkligheten är vissa individer eller rättare sagt individer tillhöriga en viss social klass som fattar beslut på dessas vägnar.[78] På så sätt får en samhällelig process ett sken av överhistorisk naturnödvändighet över sig. Om jag som »individ» och »företagen» som socialt obestämda subjekt i samförstånd »valt» en viss regional struktur finns inte något utrymme för invändningar i efterhand.

Det har framgått hur såväl Svenson & Thufvesson som ERU (se föregående avsnitt) försöker förklara och berättiga den faktiska regionala utvecklingen genom att hänvisa till »individens val». »Individens nyttomaximering» resulterar i successiva val av en viss rumslig miljö för arbete och bosättning. Ibland medges dock att det förekommit tvång och att individen därför inte

alltid gjort ett »fritt val».[79] Dessutom sägs ibland att man »vet för litet» om hur individerna vill ha det.[80] Om dessa tre möjligheter läggs till varandra – ibland har individen valt fritt, ibland har han tvingats och ibland vet man inte hur det förhåller sig – står vi inför en heltäckande förklaring som säger allt och ingenting. Grundantagandet är att de gjorda »valen» är uttryck för individernas »nyttomaximering» och »frihet att välja levnadsbana». När experterna ifråga ställs inför besvärliga fakta, t.ex. att arbetslösheten är påtagligt större i vissa områden, retirerar de till någon av de andra positionerna.

»Näringsfriheten» – en »omistlig beståndsdel» av samhällssystemet

Enligt Svenson & Tufvesson hör »näringsfriheten» till de »medborgerliga fri- och rättigheter» som är »omistliga beståndsdelar» av samhällssystemet. Som redan framgått ser de rentav »näringsfriheten» som »en tillämpning av grundsatsen om individens frihet att välja levnadsbana». Det är därför inte förvånande att de avvisar tvångsåtgärder för att positivt styra företagsetableringen. Däremot anser de att »samhället – som företrädare för de enskilda medborgarna» kan sätta gränser för den fria etableringsrätten »i den mån åtgärder i det syftet skyddar vitalare medborgarintressen än dem som en fri etableringsrätt slår vakt om». Den fria etableringsrätten är inte »mera sakrosant än att den kan vägas mot andra medborgarintressen av väsentlig betydelse»! Det heter t.o.m. att när »väsentliga samhällsintressen kräver det bör en etablering kunna hindras även om den är företagsekonomiskt välmotiverad». Som exempel nämns fall där befolkningens fritidsintressen kommit i konflikt med krav på företagsekonomiskt motiverad exploatering av mark och vatten.

Det här kan låta som ett radikalt annorlunda sätt att se på förhållandet lokalisering-lönsamhet än vad man lockats att tro av den inledande hänvisningen till näringsfrihetens helgd. Men det är som om författarna själva är rädda för att ha utsått illusioner och de återvänder därför omedelbart till den inledningsvis anslagna tonen:

»Det sagda innebär emellertid inte i och för sig att samhället har särskilt stora möjligheter att påverka näringslivets lokalisering. Det betyder i själva verket bara att samhället kan motsätta sig en etablering som den inte önskar genomförd. Samhället kan på detta sätt begränsa företagens valmöjligheter, men det går inte att med tvångsåtgärder *positivt* styra företagsetableringen».

De tillägger också att möjligheterna att förhindra företagsekonomiskt välmotiverade etableringar »i själva verket är relativt små». Här hänvisar de till »världsmarknaden» som en avgörande begränsning i handlingsfriheten.[81]

De styrmedel som förespråkas är framför allt olika former av subventioner till privata företag samt en planmässig utbyggnad av »infrastrukturen», dvs summan av statliga och kommunala investeringar. Den sistnämnda vägen sägs i allt högre grad ha kommit att användas som ett medel för att »styra» och »tämja» »de verksamma krafterna i tillväxtprocessen».[82] Det leder över till frågan vilken regional struktur författarna själva förespråkar.

Här föreligger en motsättning i deras sätt att resonera. Å ena sidan har de en

klar tendens att försvara den rådande regionala strukturen som uttryck för »människornas» och »företagens» samfällda önskningar, vilket redan har påvisats. Å andra sidan talar de om att det finns »regionala obalanser», »oacceptabla olikheter i levnadsbetingelser mellan skilda delar av landet» och att det behövs en »rättvisare regional struktur».[83] Några preciseringar utöver dem som gjorts i den officiella planeringen gör de dock inte. De talar oprecist om att »förutsättningar för stigande och materiellt välstånd skall skapas i landets olika delar» utan att delarna namnges, och de säger att insatserna måste koncentreras till »ett antal väl valda orter» inom respektive del.[84] Med risk för tröttande upprepning måste jag därmed konstatera att termen »region» intar en i förhållande till tillväxttermen helt underordnad position också i Svenson & Thufvessons framställning av den regionalpolitiska ideolgien.

Som helhet ger Svenson & Thufvessons bok något utöver propositionsternas komprimerade målbeskrivningar. Mest iögonfallande är kanske deras ansträngningar att framställa den rådande regionala strukturen som ett resultat av människornas egna önskemål samt deras berättigande av kapitalismen som sådan med »individens frihet att välja levnadsbana». Det sistnämnda är ett vackert exempel på den borgerliga ideologiens juridisk-politiska form. Mats Dahlkvist skriver apropå denna: »Av den kapitalistiska statens lagar och de dominerande klassernas ideologer får arbetarna höra att de är jämlika med kapitalisterna, och att vem som helst får starta en fabrik och bli delaktig av överklassens rikedom och status».[85]

I Svenson & Thufvessons värld finns varken arbetare eller kapitalister. Där finns endast *människor*. De båda åberopar den formella rätten för *individen* till »fri näringsutövning» och »fri etablering» som yttersta princip för att rättfärdiga ett samhälle, där det i praktiken är en mycket liten klass av människor som kan utnyttja denna rätt. I det avslutande kapitlet skall jag återkomma till denna punkt.

10. Regionalpolitiskt handlingsutrymme — trots allt

10.1. Storstadskoncentration — maktkoncentration

Industrilokaliseringspolitik eller regionalpolitik?

I 1963 års lokaliseringsutredning utpekas industrin som »bäraren av den ekonomiska expansionen».[1] Detta synsätt kommer till uttryck i påföljande proposition och riksdagsbeslut, som båda tar sikte på att påverka just industrins lokalisering i viss riktning, låt vara med modesta metoder. Någon nyhet är ju inte detta. Tvärtom är det påfallande hur man ständigt lyft fram industrins roll, när det gällt att eventuellt hejda den parallellt pågående avfolkningen

av landsbygden (Norrland, Norrbotten, skogslänen) och tätorts/storstadskoncentrationen.[2] Industrins lokalisering har av de flesta aktörerna instinktivt uppfattats som den strategiska variabeln när det gällt att styra befolkningens regionala fördelning. Lokaliseringspolitiken har i hög grad varit en *industrilokaliseringspolitik*.[3] Med viss tillspetsning kan man säga att politikerna intill sextiotalets slut tenderade att se ett direkt samband mellan lokaliseringen av en industri till en viss ort och tillväxten av andra verksamheter och befolkningen på just denna ort. Redan 1963 hade emellertid Gunnar Törnkvist i sin bilaga till 1963 års lokaliseringsutredning (den Näslundska utredningen) pekat på vissa förhållanden som ifrågasatte detta förmodade direkta samband.[4]

I sina undersökningar av sysselsättningsutveckling inom svensk industri och befolkningsutveckling 1952-1960 utgick Törnkvist från hypotesen att det förelegat ett starkt positivt samband mellan de båda variablerna för olika regioner. Hypotesen verifierades emellertid inte. Tvärtom, ty »i de flesta regioner förelåg ett negativt samband mellan industri- och befolkningsutveckling under den aktuella perioden. Sysselsättningsutvecklingen inom industrin och befolkningsutvecklingen divergerade mycket starkt särskilt i Götaland och Svealand».[5]

Den utveckling som Törnkvist pekar på har hållit i sig också under sextiotalet. Så har storstadslänen parallellt med en kraftig befolkningsökning fått vidkännas stora förluster av arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin (totalt 18 500 mellan åren 1962 och 1970). I skogslänen har å andra sidan befolkningsutvecklingen varit ytterst negativ samtidigt med en viss ökning i industrisysselsättningen (totalt 2 700 mellan åren 1962 och 1970). Den i absoluta tal starkaste ökningen av industrisysselsättningen har ägt rum i mindre och medelstora kommuner i södra och mellersta Sverige. Det är framförallt det området som gynnats av industriutflyttningen från storstadsområdena samt nyetablering och tillväxt i redan befintliga företag. Samtidigt har befolkningsökningen i detta område varit obetydlig.

Under sjuttiotalets tre första år ändras den regionala fördelningen av folkmängdens tillväxt radikalt. Storstadstillväxten upphör nästan helt 1973 och skogslänen noterar t.o.m. en liten befolkningsökning! Bakom dessa förändringar döljer sig framförallt en påtaglig avmattning i den ekonomiska utvecklingen. Antalet lediga platser per arbetslös sjunker kraftigt i storstadslänen (från 3,9 1970 till 1,0 1971 och 0,6 1972), vilket betyder att ett viktigt skäl för att flytta till dessa områden försvinner. Även i skogslänen sjunker antalet lediga platser per arbetslös från en mycket låg till en ännu längre siffra (från 0,6 1970 till 0,3 1971 och 0,2 1972).

Under sjuttiotalets tre första år går industrisysselsättningen allmänt sett tillbaka. Undantag är ett fåtal län, däribland Norrbotten, med en obetydlig ökning.[6]

Om man ser till industriföretagen i allmänhet efter andra världskriget kan man grovt sett urskilja tre typer av företag med olika krav på lokalisering. För det första finns det råvarubaserade tunga industrier typ gruvor som givetvis är starkt bundna till råvarukällan. För det andra finns det industrier som av transportkostnadsskäl är knutna till regionalt avgränsade marknadsområden, t.ex. därför att den färdiga produkten är tung och skrymmande i förhållande till sitt

värde, eller därför att den är så ömtålig att den inte tål längre transporter. För båda dessa kategorier av industri, den råvarubaserade och den marknadsorienterade, gäller att stordriftens fördelar blivit större samtidigt som transportkostnaderna relativt sett minskat i betydelse. Detta har lett till att vi fått färre och större produktionsenheter av denna typ. Genom kraftig rationalisering av produktionsprocesserna har sysselsättningen inom dessa enheter upphört att växa trots kraftig produktionsökning.

En tredje typ är de sysselsättningsmässigt expansiva industrierna. Det rör sig ofta om hopsättningsindustrier som arbetar med halvfabrikat och färdiga detaljer som arbetsföremål. De olika arbetsställena utgör komponenter i väldiga system av hopsättningsfabriker med underleverantörer i flera led, spridda på ett stort antal orter i södra och mellersta Sverige. Lågt räknat sysselsätter denna växande grupp av industrier mellan hälften och två tredjedelar av alla industrianställda i landet. Det är just denna typ av industrier, som svarat för den ökning av industrisysselsättningen utanför storstadsregionerna som omtalats ovan. De är flexibla i fråga om valet av lokaliseringsort och har ofta lockats att flytta ut på grund av förväntade lägre arbetskraftskostnader.[7]

En slutsats man kan dra av dessa iakttagelser är följande. En framgångsrik regionalpolitisk strategi, vilket mål den än må ha – fortsatt befolkningskoncentration till de tre storstäderna eller en jämnare fördelad koncentration till alternativa tätorter – kan inte baseras på det enkla antagandet att en tillväxt i industrisysselsättningen också skall följas av en motsvarande befolkningstillväxt. Ytterligare två faktorer hjälper till att ifrågasätta industrilokaliseringens roll i detta sammanhang. Tendensen till allmän stagnation i industrisysselsättningens utveckling innebär att det helt enkelt inte finns så gott om sysselsättningstillfällen att nylokalisera.[8] Dessutom är de stora industriföretagen i allt högre grad benägna att expandera i andra länder med lägre arbetskraftskostnader, billigare råvaror, nya marknader, gynnsammare vinstbeskattning etc.[9] Givet en kapitalistisk ekonomi, där en avgörande drivkraft är profitförväntningarna hos de aktörer som har att fatta beslut på kapitalets vägnar, synes utrymmet för en inhemsk sysselsättningsökning i industrin vara krympande.[10] En anmärkningsvärd effekt härav är att industriföretag i storstadsområdena fr.o.m. 1974 är undantagna från samrådsskyldighet och bara i undantagsfall kan få lokaliseringsstöd om de vill flytta ut![11] Storstadspolitikerna är angelägna att slå vakt om den industri som finns kvar i dessa områden.

Vad som här sagts utesluter givetvis inte att strategiskt riktiga industrisatsningar kan ha en avgörande betydelse för att vända befolkningsutvecklingen i ett problemområde, t.ex. i delar av skogslänen.[12] Kanske kunde Stålverk 80 ha blivit en hävstång i en sådan utveckling.[13] Det är också troligt att lokaliseringsstödet bidragit till att öka den spontana tendensen till utflyttning av industri från storstadsområdena, i någon mån i riktning mot problemområdena. Det är sannolikt att skogslänens och Norrlands avfolkning under sextiotalet blivit aningen mindre omfattande än om inget lokaliseringsstöd funnits. Detta stöd var dock uttryck för vad man skulle kunna kalla en måfå-politik som inte byggde på någon medveten uppfattning av olika industritypers spridningseffekter. Inte heller förelåg under denna period någon strategi för utnytt-

jande av statens egna verksamheter i regionalpolitiken. Möjligen kan man på olika sektorer tala om medvetna inslag av koncentrationsbefrämjande typ, t.ex. bostadspolitiken.[14]

»Beslutsfattarnas kontorslandskap»

I kapitel 3 refererades Lewis Mumfords syn på storstadstillväxten och dess orsaker. Enligt honom var den långt ifrån ett resultat av industrins i snäv mening tekniska behov. Tvärtom erbjöd den »neotekniska eran» bättre möjligheter än tidigare till decentraliserad industriproduktion. Storstadskoncentrationen var ett resultat av en rad för monopolkapitalismen specifika funktioner, som vuxit fram som en överbyggnad på den snävt produktiva funktionen. Det var den i vid mening finansiella makten, som hade behov av ett styrcentrum för en verksamhet som ytterst gick ut på »största möjliga pekuniära exploatering».

Det är intressant att se hur Gunnar Törnkvist genom detaljerade empiriska studier i början av sextiotalet kom fram till resultat som kan ses som verifieringar av Mumfords teser. Törnkvist fann att en stor del av industriproduktionen kunde förläggas till ett »mycket stort antal alternativa lokaliseringsorter inom i stort sett hela landet», åtminstone så länge man nöjde sig med att ta hänsyn till klassiska lokaliseringsfaktorer som transport- och arbetskraftskostnader.[15] Men Törnkvist fann också, som visats i föregående avsnitt, att det faktiskt skett en utspridning av industriproduktionen framförallt till relativt små tätorter i Götaland och Svealand. Storstadsregionernas tillväxt måste tydligen bero på någonting annat än »industrins» behov i snäv mening. I fortsättningen kom forskningen i stället enligt Törnkvist att i hög grad utgå från följande hypotes: »En väsentlig drivkraft i urbaniseringsprocessen – och då i första hand koncentrationen av vissa verksamheter till stora stadsregioner – är behovet av kontakter för informationsutbyte mellan specialiserade arbetsfunktioner i samhället».[16]

I ett aktuellt översiktsarbete kallas Törnkvists undersökningar från sextiotalets början för »epokgörande». Orsaken skulle vara nedtoningen av transportkostnadernas betydelse som förklaringsfaktor till regionalekonomisk utveckling och som primär angreppspunkt för regionalpolitiska strategier.[17] Med vetenskapsteoretisk terminologi skulle man kunna säga att Törnkvist påvisade en anomali i den klassiska lokaliseringsteorien.[18] Detta ledde till formulerandet av en ny hypotes och försök att verifiera denna. I det följande kommer jag att utnyttja några resultat från denna forskning utan att fördjupa mig i de teoretiska och mättekniska problemen däromkring.

Sysselsättningsökningen i Sverige under sextiotalets första hälft ägde primärt rum i de administrativa delarna av tillverkningsindustri, byggnadsindustri, handel, offentlig förvaltning och annan verksamhet. Antalet befattningshavare i arbetsfunktioner som svarar för utbyte och behandling av information ökade väsentligt samtidigt som sysselsättningen ökade svagt eller minskade inom funktioner, som svarar för materialbehandling och godshantering.

Man kan också uttrycka det så att sysselsättningen ökade mest i de kon-

taktberoende arbetsfunktionerna. Dit hör t.ex. beslutsfattande, planering och förhandling, informationsspridning, reklam och försäljning, kontroll, avkänning och spaning, forskning, utredning och utbildning samt konstruktion, produktutveckling och formgivning.[19] Den här beskrivna kategorin sysselsatta antas ha en betydande spridningseffekt i de regioner där de bor och arbetar, dvs i storstadsregionerna.

»För det första har vi att göra med odelbarheter inom organisationerna. De kontaktberoende befattningshavarna knyter till sig knippen av personal för registrering och bearbetning av information. Klustren av styrenheter i storstadsregionen drar för det andra till sig administrativa underleverantörer och företagsservice av olika slag. För det tredje har de kontaktberoende befattningshavarna hög utbildning och hög inkomst. / . . . / Man kan anta att den köpkraft /dessa/ tillsammans representerar drar till sig specialiserad hushållsservice och handel och att efterfrågan på ett rikt differentierat kultur- och nöjesliv blir betydande i de stadsregioner dit de i allt större utsträckning koncentreras».[20]

Under sextiotalets första hälft ökade antalet yrkesverksamma i de tre storstadsregionerna mer än dubbelt så mycket som i riket som helhet. Drygt 70 % av sysselsättningsökningen tillföll dessa regioner, vilka således i allt högre grad inrymmer de ovan beskrivna expansiva arbetsfunktionerna inom näringsliv och offentlig verksamhet.[21]

Om man bortser från de terminologiska skillnaderna finns det uppenbara beröringspunkter mellan Törnkvists och Mumfords i kapitel 3 refererade synsätt på orsakerna till den moderna storstadens tillväxt. Det ligger nära till hands att se »beslutsfattarnas kontorslandskap» befolkat av Mumfords »nya koalition», som i dag kanske inte inrymmer jordägare i så hög grad som husspekulanter, industriidkare, finans- och ämbetsmän samt deras staber.[22] Man kan säga att Mumfords analys ger ett djupare teoretiskt och historiskt perspektiv åt Törnkvists ytterst väldokumenterade resultatredovisningar. I förlängningen av denna sammankoppling av de båda forskarna skulle man vilja se en regional klassanalys.

I en offentlig utredning 1974 karakteriseras den ovan beskrivna utvecklingen på följande drastiska sätt: »Rutinjobben sprids och makten koncentreras».[23] Anmärkningsvärt nog kan den under sextiotalet förda lokaliseringspolitiken ha bidragit till denna utveckling. Genom ensidig inriktning av lokaliseringsstödet på tillverkningsindustrin kan den i själva verket ha bidragit till att permanenta stödområdets brist på arbetstillfällen inom administration, forsknings- och utvecklingsarbete, marknadsföring osv. Många av de nyskapade företagen inom stödområdet är bara »fjärrstyrda produktionsfilialer».[24] En konsekvens härav torde bli accentuerade skillnader i inkomstfördelning, social struktur och utbildning mellan boende i olika regioner.[25]

Om avsikten med lokaliseringsstödet varit att med hjälp av industrisubventioner sprida befolkningstillväxten till fler områden kan man i ett första steg mäta dess relativa framgång genom att räkna antalet sysselsättningstillfällen det gett upphov till. Bortsett från de speciella svårigheter som härvid föreligger när det gäller att få fram rättvisa siffror[26] är det ändå ytterst effekterna på befolkningstillväxten som intresserar. Industrins lokalisering har setts som ett medel att skapa möjligheter för befolkningen i ett visst område att kunna bo

kvar där om den vill. Medlets effektivitet har här kunnat ifrågasättas mot bakgrund av det påvisade negativa sambandet mellan ökningen i industrisysselsättning och befolkningstillväxt. I varje fall har omfattningen och/eller arten av de etableringar som gjorts i skogslänen varit sådana att de inte på långa vägar förmått hindra »det stora raset» under sextiotalet. Stödets inriktning på tillverkningsindustri har därtill bidragit till en regional polarisering mellan styr- och driftsfunktioner som synbarligen inte varit avsiktlig.

Om avsikten däremot varit att med lokaliseringsstödets hjälp bidra till att maximalt öka den ekonomiska »tillväxten» – det mesta talar för att en sådan uttolkning av målet är den mest realistiska, i varje fall före 1969/70 – kanske effektmätningen skulle utfalla mera positivt? Som framgått av föregående kapitel är det svårt att uttala sig med någon större säkerhet också om detta. Om man bortser från svårigheterna att ge ekonomisk »tillväxt» ett teoretiskt meningsfullt innehåll – och därmed menar jag något mer än en viss ökning av BNP eller industriföretagens produktivitet – återstår bl.a. att jämföra det faktiska bidraget till »tillväxten» med det utfall som skulle ha förelegat om inget stöd alls hade utbetalats. Dessutom vore det önskvärt med »tillväxt»beräkningar utifrån alternativa åtgärdsprogram. En gissning är att lokaliseringsstödet bidragit positivt till »tillväxten» (i den teoretiskt osofistikerade mening som nyss angivits) i så måtto att det sysselsatt arbetskraft, som annars kanske inte omedelbart skulle ha kunnat sugas upp i expanderande områden. Stödet kan med andra ord ha varit ett verksamt medel i vad ERU kallar »den balanserade kontraktionens» strategi.[27] Översatt till vardagsspråk är denna liktydig med en mjuk avfolkning av områden som bedömts icke utvecklingsbara. Enligt nationalekonomen Assar Lindbeck har dock inte lokaliseringsstödet sådant det tillämpades intill sextiotalets slut varit optimalt för »tillväxten». Det skulle nämligen ha varit alltför utspritt.[28] Ett av syftena med den nya regionalpolitiken är just att minska denna utspridning. Den nya regionalpolitiken skulle således, i denna mening, vara *starkare* »tillväxt»orienterad än den som tillämpades under sextiotalet!

10.2. Det lokaliseringsbara utrymmet

Efter det andra världskriget har regeringarna i de kapitalistiska länderna utvecklat strategier med syfte att på ett eller annat sätt tackla sina regionala problem.[29] Sverige hör till de länder som senast gjort detta och hör också till de med avseende på medlen minst radikala.[30]

Som framgått av undersökningen har det inte saknats uttryck för förhoppningar om en jämnare regional utveckling. Några bindande löften har dock inte getts från centralt håll. De befolkningspolitiska målen för landsbygdens, Norrlands, Norrbottens och övriga läns samt kommunernas del har alltid varit villkorliga i förhållande till vad som framställts som företagsekonomiska lönsamhetskrav eller nationalekonomiska tillväxtkrav. De privata industriföretagens väl och ve har ständigt utgjort en underliggande förutsättning för vad som ansetts vara lokaliseringspolitiskt möjligt. Lokaliseringspolitiken har varit lönsam-

hets- eller tillväxtbestämd. Detta har också kommit till uttryck i de medel som tillämpats. Fram till 1965 var det i huvudsak endast möjligt att direkt påverka industriföretagens lokalisering genom det frivilliga samrådsförfarandet mellan företrädare för industrien och Ams. Fr.o.m. 1965 tillkommer så lokaliseringsstödet. Tanken på etableringskontroll har däremot bestämt avvisats. Visserligen förfogade man på fyrtio- och långt in på femtiotalet över ett potentiellt starkt styrmedel i byggnadsregleringen. Betecknande är att det i ringa grad kom till användning i lokaliseringspolitiskt syfte.

I den sektorövergripande lokaliseringspolitiken har man ännu intill slutet av sextiotalet avstått från att försöka påverka lokaliseringen av annan privat verksamhet än tillverkningsindustri, t.ex. handel, banker och försäkringsverksamhet.[31] Redan i Utredningen angående näringslivets lokalisering 1951 tycktes man likväl medveten om att industrins tillverkningsenheter inte var strategiska när det gällde möjligheten att begränsa Stor-Stockholms tillväxt.[32] Trots det har man i det längsta varit fixerad vid tanken att påverka tillverkningsindustrins lokalisering, låt vara med mycket modesta medel (rådgivning, subventioner).

Paradoxalt är att man förbisett de offentliga verksamheternas roll i lokaliseringspolitiken.[33] Dessa är ju inte på samma sätt som privat verksamhet underkastade lönsamhetskrav. Tanken att utlokalisera statliga verk väcktes av riksdagsrevisorerna redan 1941 men mötte då inget gensvar från politikerna.[34] Inte heller den av Per Eckerberg ledda Lokaliseringsutredningen rörande statlig verksamhet (den Eckerbergska utredningen, 1963) väckte någon entusiasm i tongivande politiska kretsar. Från LO-håll avfärdades den i sarkastiska ordalag. Endast ett fåtal av dess förslag kom att realiseras under sextiotalet.[35] Andra offentliga verksamheter, t.ex. skolor, sjukhus och bostäder, har i första hand lokaliserats utifrån sektorsbundna överväganden och har varit långt ifrån integrerade i en sektorövergripande regionalpolitik. De har varit uttryck för en »omedveten» eller »oavsiktlig» regionalpolitik.[36]

Ett sammanfattande omdöme om den adresserade och sektorövergripande regionalpolitiken intill sextiotalets slut är att hänvisningarna till lönsamheten och »tillväxtens» krav på koncentration fått tjäna som ett alibi för en passivitet som kanske varit unik i jämförelse med andra kapitalistiska länder.[37] Det har förelegat en ideologisk blockering som i det längsta hindrat en utökning av medelsarsenalen. En sådan utökning skulle ha kunnat ske utan att man därvid äventyrat de kapitalistiska produktionsförhållandena som sådana. Det är ett omdöme vars riktighet får starkt stöd av vissa forskningsresultat som ERU publicerade 1970 och som skulle kunna ge argument för en påföljande faktisk utökning av den regionalpolitiska medelsarsenalen.

Lokaliseringsbara enheter

I kapitel 9 utsattes Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) för en granskning. Dess verksamhet karakteriserades där bl.a. som ett exempel på »modellplatonism». Teorin och de data den avsåg att förklara levde med andra ord ett liv oberoende av varandra. Men »modellplatonism» ute-

sluter inte empirisk realism. Realistiska om än partiella beskrivningar och förklaringar kan existera vid sidan av en teori, som kanske endast har en legitimerande funktion (se nedan kapital 11.3-4). Jag skall nu ge exempel på den empiriska realismen hos ERU.

I utredningen *Balanserad regional utveckling* (SOU 1970:3) diskuteras vad som kallas »lokaliseringsbara enheter».[38] I stället för att bara vagt uttala sig om vad som är möjligt och inte möjligt i regionalpolitiken vill ERU precisera vilka aktiviteter som faktiskt är möjliga att omlokalisera. Därvid stannar de inte vid vad som är företagsekonomiskt möjligt utan de vill i det angivna syftet undersöka de aktiviteter, som »uppfyller samhällsekonomiska kriterier efter omflyttning».[39]

Utredningen konstaterar att regionalpolitiken hittills i huvudsak inriktats på åtgärder som syftar till att om- och nylokalisera direkta tillverkningsenheter. Nu riktas uppmärksamheten mot de administrativa enheterna. Det heter t.ex., att det finns »bland ämbetsverk, förvaltningar och affärsdrivande verk en stor mängd funktioner som är lokaliserade till Stockholm trots att detta inte är helt nödvändigt av produktionstekniska skäl eller på grund av tillgång på arbetskraft med viss utbildning eller med hänsyn till avsättningsområdena». Sedan exemplifierar ERU med olika flyttningsbara enheter inom den offentliga sektorn och drar följande slutsats: »Denna form av geografisk decentralisering torde utan alltför stora åtgärder kunna bli ett effektivt sätt att sprida sysselsättningen av högre befattningshavare över ett större antal orter än vad som i dag är fallet».

På motsvarande sätt antas verksamheter kunna spridas för vissa funktioner inom den privata sektorn, t.ex. banker, försäkringsbolag och trafikföretag. Genom konkreta exempel visas hur det är möjligt att påverka tillverknings- och därtill knutna servicefunktioners om- och nylokalisering. Slutligen diskuteras möjligheten att utnyttja »knippen» av enheter i regionalpolitiken. Man bör inrikta uppmärksamheten mot system av enheter i stället för enskilda aktiviteter. Som ett av flera exempel nämns databranschen. Där sägs i första hand tillverkning av »de mer rutinmässiga tillbehören som hålkort, hålremsor, blanketter, kassetter osv» vara aktuell. Men även »tillbehör av mer komplicerad art kan eventuellt produceras utanför storstadsområdena». Man kan tänka sig att etablera ett »'dataknippe' någonstans i skogslänen».

Diskussionen utgår från en tolkning av de regionalpolitiska målen, som redan berörts i föregående kapitel. Man talar således å ena sidan om att »skapa balanserad expansion i vissa utvalda regioner» och å andra sidan om att »skapa balans vid kontraktion inom avfolkningsområden». Följande tabell hämtad ur utredningen ger en god bild av hur de lokaliseringsbara enheterna tänks bli utnyttjade i regionalpolitiken.

Tabell 4. *Lokaliseringsbara enheter enligt ERU.*

Regionalpolitiskt mål	Lokaliseringsbara enheter Aktivitet	Komponent	Exempel på regionalpolitiska medel
1. Att skapa balanserad expansion i vissa utvalda regioner	varuproducerande aktiviteter inom det privata näringslivet	tillverkningsenheter och vissa administrativa enheter	investeringssubvention förädlingsvärdessubvention investeringar i samhällskapital transportsubventioner
	varuproducerande aktiviteter inom den offentliga sektorn	»	beslut om lokalisering investeringssubvention förädlingsvärdessubvention
	tjänste- och serviceaktiviteter inom det privata näringslivet	aktiviteter som kräver stor lokal och regional efterfrågan	investeringssubvention förädlingsvärdessubvention investeringar i samhällskapital
	tjänste- och serviceaktiviteter inom den offentliga sektorn	aktiviteter som täcker lokala och regionala behov samt i vissa avseenden en landsdels behov av offentliga tjänster i form av sjukvård, utbildning, administration m. m. Vägar, hamnar, vatten- o. avloppsanläggningar	beslut om lokalisering investeringssubvention förädlingsvärdessubvention
2. Att skapa balans vid kontraktion inom avfolkningsområden	varuproducerande aktiviteter inom det privata näringslivet	tillverkningsenheter	investeringssubvention förädlingsvärdessubvention statliga beställningar arbetskraftspremier
	varuproducerande aktiviteter inom den offentliga sektorn	»	beslut om lokalisering, investering och driftssubvention
	tjänste- och serviceaktiviteter inom det privata näringslivet	aktiviteter som tillfredsställer lokal och regional efterfrågan	investeringssubvention förädlingsvärdessubvention arbetskraftspremier
	tjänste- och serviceaktiviteter inom den offentliga sektorn		
		aktiviteter som tillfredsställer uppställda standardmål för offentlig service, ex. tillgång på apoteksvaror, sjukvård, åldringspensionat och kommunikationer	beslut om lokalisering statsbidrag vid kommunal drift

Källa: SOU 1970:3, s. 197.

I kolumnen »komponent» bör man lägga märke till vissa skillnader beroende på målets karaktär. När det gäller att åstadkomma »balans vid kontraktion inom avfolkningsområden» (dvs en gradvis avfolkning) undantas således de administrativa enheterna inom den varuproducerande sektorn. Från kapitel 9 erinrar vi oss hur åtgärderna i detta fall antogs böra ha en »kortsiktig inriktning». Det gällde i första hand att skapa sysselsättningsmöjligheter för »äldre mer stationär arbetskraft utan att det byggdes upp ett omfattande realkapital inom områdena». För att nå »kontraktionsmålet» bör man följaktligen inte heller söka de lokaliseringsbara enheterna bland offentliga aktiviteter som går utöver »uppställda standardmål för offentlig service».[40]

Den empiriska realismen visar sig således i att ERU pekar ut aktiviteter som bedöms lokaliseringsbara. Därmed ges underlag för en mer fintrådig regionalpolitisk strategi. Tidigare har man oftast låtit »tillväxtens» och »den företagsekonomiska lönsamhetens» krav på ett ospecificerat sätt begränsa det lokaliseringsbara utrymmet. Särskilt intressant är tanken på »knippen» av lokaliseringsbara enheter. Diskussionen om dessa utförs visserligen bara på drygt en sida men principen som sådan är värd att uppmärksamma. Den för tanken till vad man i Sovjetunionen kallar »territoriella produktionskomplex».[41]

»Territoriella produktionskomplex» är system av produktivkrafter (arbetskraft, arbetsmedel, arbetsföremål) som länkats till varandra inom och mellan regioner. Enligt teorien växer dessa under kapitalismen fram spontant under socialismen på grundval av en plan. Utvecklingsplanerna för södra Italien, för Paris och norra Frankrike m fl. områden nämns av Sovjet-teoretiker som exempel på hur man redan under »statsmonopolkapitalismen» försöker få en planerad utveckling av regioner med hjälp av föreställningar om »territoriella produktionskomplex». Utan att gå närmare in på vad dessa komplex innebär kan man ana det poängfyllda i att betrakta de ekonomiska aktiviteternas inbördes beroende och vad detta betyder i rumsligt avseende. Härvid kan den aktuella ERU-texten möjligen visa sig utgöra något av en vändpunkt för den regionalpolitiska strategien i Sverige.[42]

Den påtalade empiriska realismen har en viktig begränsning. Om man betraktar diskussionen om de lokaliseringsbara enheterna – sammanfattad i tabellen ovan – finner man ingen distinktion mellan vad som är lokaliseringsbart i teknisk respektive politisk mening. De samhälls- och företagsekonomiska lokaliseringskriterierna ställs heller aldrig mot varandra så att man får klart för sig i vilket avseende olika enheter faktiskt är lokaliseringsbara. Även om »beslutsfattarnas kontorslandskap» (se ovan, s. 143 ff) enligt ERU:s mening borde kunna spridas ut något från Stockholm så är det ju inte säkert att de beslutsfattande aktörerna själva gör den bedömningen att detta är möjligt.

Från kapitel 3 minns vi hur Lewis Mumford mycket bestämt skilde på vad som var tekniskt respektive politiskt möjligt.[43] Något av den realismen saknas i i ERU:s text. Denna brist får dock inte undanskymma det framsteg som ligger i att det lokaliseringsbara utrymmet försetts med namn på konkreta enheter möjliga att lokalisera. Det lokaliseringsbara utrymmet är inte längre i lika hög grad »tillväxtens» och »den företagsekonomiska lönsamhetens» oprecisa restutrymme.

All politik oavsett syftet har regionala verkningar. Det måste förhålla sig så, eftersom all mänsklig verksamhet – inberäknat den del som är föremål för politiska åtgärder – försiggår någonstans på jordytan. *Rummet* är en ständigt närvarande dimension på samma sätt som *tiden.* Den här undersökningen är koncentrerad till föreställningarna bakom den adresserade och sektorövergripande regionalpolitiken. Därigenom utesluts för det första all politik som får regionala effekter utan att ha detta till uttalat syfte. Dessutom utesluts politiska verksamheter, som var för sig kan ha regionala syften utan att dessa uttryckligen inordnats i den sektorövergripande regionalpolitiken. Annorlunda uttryckt: undersökningens objekt är det område av politiken som aktörerna själva kallat lokaliserings- eller regionalpolitik.[44]

Den svenska regionalpolitiken utmärks intill sextiotalets slut av en mycket snäv syn på vilka åtgärder som kan användas i regionalpolitiskt syfte. Som framhållits tidigare i detta kapitel har vi snarast haft en industrilokaliseringspolitik, där medlen för att påverka industrins lokalisering i sin tur varit mycket modesta. Dessutom är det i första hand industrins tillverkningsenheter som gynnats, och dessa har som framgått haft en tendens att spontant spridas utanför storstadsområdena. Vad som fortsatt att koncentreras till dessa senare områden är däremot industrins och övrig ekonomisk verksamhets administrativa delar. En rad politiska åtgärder utanför den adresserade och sektorövergripande regionalpolitiken torde därtill ha bidragit till fortsatt koncentration. Det gäller den rörliga arbetsmarknadspolitiken, bostadspolitiken, skolpolitiken och kommunreformerna för att ta några exempel.[45] Om man bortser från hur de politiska aktörerna definierat det regionalpolitiska handlingsområdet är det således uppenbart att en framgångsrik regionalpolitisk strategi måste vila på en bredare bedömning av olika verksamheters regionala effekter. Det har i föregående avsnitt framgått hur ERU fann att antalet lokaliseringsbara enheter var större än vad man tidigare okritiskt förutsatt. I regionalpolitiken kom denna insikt till konkret uttryck i några avseenden redan under sjuttiotalets tre första år.

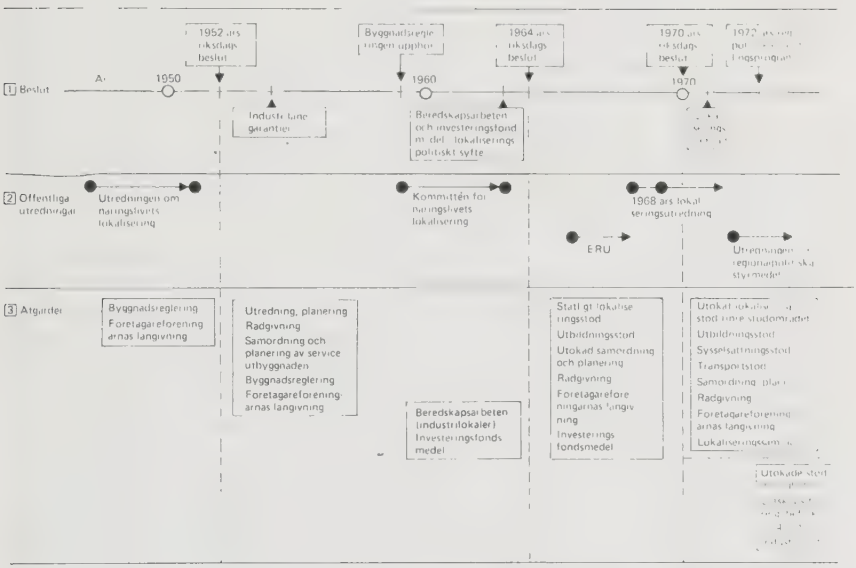
Ett klart exempel på detta är riksdagens beslut 1971 att omlokalisera central statlig verksamhet till s.k. primära centra (dvs vad som tidigare kallades »storstadsalternativ»).[46] Beslutet innebär att 11 300 anställda i central statlig verksamhet fram till 1980 skall förflyttas till 15 orter utanför Stockholm. För att få ett perspektiv på beslutet kan erinras om att Lokaliseringsutredningen rörande statlig verksamhet (med Per Eckerberg som ordförande) 1963 tänkte sig en omlokalisering av ett nittiotal verksamheter med 24 000 anställda. Bara en bråkdel av detta förslag realiserades under sextiotalet.[47]

Till grund för myndigheternas beslut i stödärenden 1965-1970 låg i praktiken industristatistikens snäva industribegrepp, som omfattar »fabrikstillverkning, kännetecknad av varuproduktion koncentrerad till större enheter». Detta begrepp visade sig utesluta en rad verksamheter, som det i och för sig ansågs rimligt att stödja.[48] Till stödberättigad verksamhet räknas nu även »industriliknande verksamhet», »industriservice», turistnäringen samt »parti-

handel och uppdragsverksamhet, som inte endast är lokalt inriktad».[49]

Att medlen för att påverka industriföretagens lokalisering successivt utökats framgår av följande figur hämtad ur en statlig utredning från 1974.[50]

Figur 4. *Svensk lokaliserings- och regionalpolitik från 1940-talet till 1970-talet – en översiktlig skiss.*



Källa: SOU 1974:82, s. 56.

Av figuren framgår tydligt den ensidiga inriktningen på industristöd i regionalpolitiken. Genom olika former av subventioner och genom samråd skall industriföretagen förmås att lokalisera på ett sätt som överensstämmer med myndigheternas intentioner. Men de enskilda företagen arbetar inte i ett vacuum. De är för sin existens beroende av vissa allmänna produktionsbetingelser såsom vägar, avlopps- och elnät etc. Det är svårt för en enskild kapitalist att driva dessa verksamheter i enlighet med gängse lönsamhetsvillkor. Häri ligger en viktig betingelse för statens existens, närmast i form av kommunal beslutsenhet med uppgift att ombesörja allmänna produktionsbetingelser på en viss punkt på jordytan.[51]

Ur statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt erbjuder de allmänna produktionsbetingelsernas geografiska uppsplittring ett problem. Å ena sidan är de enskilda industriföretagen beroende av att dessa betingelser finns. Å andra sidan är kommunerna som enskilda subjekt vart och ett intresserade av att dra till sig så många industrier som möjligt. Ur makrosubjektets, dvs statens, utgångspunkt är detta något irrationellt som ytterligare komplicerar den irrationalitet som ligger redan i det faktum att ägarna till industriföretagen suveränt fattar sina beslut om bl.a. lokalisering.[52]

Det här skisserade dilemmat kastar ett förklarande sken över länsplaneringen och den nya s.k. ortssystempolitiken.[53] I figuren ovan antyds dessa i den lilla rutan nederst till höger genom orden ortsklassificering och befolkningsramar. Länsplaneringen och ortsklassificeringen har berörts tidigare och här skall bara en principiell synpunkt lyftas fram. Realistiska eller inte – länsplaneringens prognoser, konkretiserade i befolkningssiffror för län och kommuner – utgör ändock en förväntad nettoeffekt av det komplex av verksamheter som bestämmer den regionala strukturens utseende. Om inte annat så kan prognoserna få en styrande effekt på de offentliga organens framtida beslut. Därigenom kan dessa beslut också bidra till att uppfylla de något modifierade prognoser som kallas planer.[54] Planerna får karaktären av självuppfyllande profetior.[55]

Med hjälp av ortsklassificeringen kan aktörerna ytterligare konkretisera sin bild av det lokaliseringsbara utrymmet. De bestämmer helt enkelt vilka kommuner som skall få del av olika former av offentliga investeringar och får samtidigt ett underlag för att ge stöd åt de bidragsberättigade privata företagen.

Ett rikare förråd av lokaliseringsbara enheter, länsplaneringen och ortsklassificeringen är tre företeelser med vars hjälp aktörerna på ett praktiskt politiskt plan mjukar upp motsättningen mellan det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda.

Etableringskontroll

De allmänna produktionsbetingelsernas lokalisering har djupa och långsiktiga verkningar. En hamn, en bangård eller ett reningsverk för att välja några exempel kräver stora investeringar och binder i sin tur knippen av produktionsprocesser till ett visst geografiskt område. Andra samhälleliga investeringar – vars funktion inte kan reduceras till allmänna produktionsbe-

tingelser i ovan antydd mening – är byggande av skolor och sjukhus. Också denna typ av investeringar är kvantitativt krävande och låser utvecklingen för lång tid framåt.[56] Även tunga investeringar i enskilda företag kan i sin tur ge upphov till att en serie allmänna produktionsbetingelser måste tillskapas. Stålverk 80 är ett exempel härpå. Att det är ett statligt företag ändrar inte på det principiella förhållandet. Som bekant har Luleå kommun i god tro svarat för en rad investeringar som nu till stor del tycks ha varit förgäves.

I en given situation kan däremot ett enskilt företag välja mellan kommuner som var för sig erbjuder allmänna produktionsbetingelser. Detta ger de politiska organen utrymme för styrning i ett kortare perspektiv. Inte minst gäller detta företag med tillverkningsenheter av hopsättningskaraktär som arbetar med halvfabrikat och färdiga detaljer. Som vi sett tidigare i detta kapitel är de flexibla i fråga om valet av lokaliseringsort och flyttar gärna ut om de tror sig kunna vinna lägre arbetskraftskostnader. Men flexibiliteten kan givetvis också få den effekten att tillverkningsenheten ifråga i nästa steg flyttas till en annan kommun eller utomlands, där än lönsammare villkor kan erbjudas. Att spridningseffekten av tillverkningsenheters lokalisering i själva verket kan bli störst någon annanstans än i den mottagande kommunen har redan uppmärksammats. Det är bland annat den iakttagelsen som föranlett ERU att spana efter »knippen» av enheter snarare än enskilda aktiviteter som lämpliga instrument i regionalpolitiken.

Om man bortser från den indirekta styrningseffekten av de allmänna produktionsbetingelsernas och andra samhälleliga investeringars lokalisering kan man urskilja tre alternativa förhållningssätt till de privata företagens lokalisering. Det är för *det första* att låta »marknadskrafterna» verka spontant utan medvetna statliga ingripanden. Det är för *det andra* att ingripa genom att styra arbetskraften i enlighet med företagens behov. För *det tredje* handlar det om att försöka påverka företagen att lokalisera i vissa områden.

Ett medvetet val att inte ingripa, dvs alternativ nr 1, kan kallas ett klassiskt liberalt förhållningssätt, som innebär att man tror att någon sorts »regional balans» kommer att inträda av sig själv. Det förefaller i dag vara ett icke förekommande synsätt. Att regeringar av skiftande politisk kulör i allt högre grad kommit att utveckla regionalpolitiska strategier är i sig ett uttryck för ohållbarheten i denna tes. På den teoretiska nivån ges ett motsvarande bevis av den kraftigt expanderande regionala analysen, som griper över snart sagt samtliga samhällsvetenskapliga ämnesområden. Enligt fri konkurrensmodellen i nationalekonomin skulle ju inga regionala problem uppstå och både den regionala analysen och regionalpolitiken vara överflödiga.[57]

Det två andra metoderna förekommer vanligen parallellt. För Sveriges del har tonvikten i ovanligt hög grad legat på det andra alternativet, dvs den rörliga arbetsmarknadspolitiken.[58] Om det omdömet skulle stå sig ännu vid senare hälften av sjuttiotalet vill jag låta vara osagt. Under den här studerade tidsperioden torde omdömet vara korrekt. Redan vid sjuttiotalets början finns dock – som delvis framgått av figur 4 – en rik provkarta på styrmedel. Dessa kan med avseende på styrningsformen klassificeras på olika sätt. En tänkbar indelning – som framhäver den potentiella motsättningen mellan företagsekono-

miskt och samhällspolitiskt önskvärd lokalisering – är i de tre kategorierna *subventioner, samråd* och *etableringskontroll.*

I en OECD-rapport från 1973 urskiljs 13 förekommande former av subventioner (olika former av lån och bidrag till företag), vilka i sin tur innehåller en mängd olika detaljlösningar. Sverige hör till dem av 19 jämförda länder som uppvisar den rikaste arsenalen av dylika styrmedel, vilket framgår av följande figur.[59]

Figur 5. *Statligt stöd till industriföretag i regionalpolitiskt syfte med fördelning på stödformer i vissa OECD-länder – en översikt.*

Stödform	Sverige	Norge	Danmark	Finland	Belgien	Nederländerna	Frankrike	Storbritannien	Irland	Västtyskland	Österrike	Schweiz	Italien	Kanada	Japan	Grekland	Spanien	Portugal	Turkiet
1 Investeringsbidrag: byggnader	●	●	●		●	●	●	●	●	●			●	●			●		
maskiner		●	●		●	●	●	●	●	●			●	●			●		
2 Uppförande av industrilokaler		●	●	●	●			●	●				●		●				
3 Långivning: marknadsränta	●	●						●											
räntesubventioner	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●		●		●		●		●
lånegarantier	●	●	●		●	●			●	●	●		●	●					
4 Skattelättnader: investeringar	●	●		●	●	●	●	○	●	●		●	●		●	●	●	●	●
vinster	●	●		●	●		●		●			●	●			●	●	●	●
statligt stöd					●			●						●					●
statliga avgifter					●		●		●			●	●		●	●	●		
5 Sysselsättningsbidrag	●				●			●								●			
6 Förlustbidrag			●					●											
7 Utbildningsbidrag	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○	○	○	●	○
8 Bidrag till inkörningskostnader		●						●							●				
9 Flyttningsbidrag (företag)	●	●	●				●	●							●				
10 Flyttningsbidr: från vissa områden	●			●	○	●					●								
(arbetskraft) till vissa områden	●		●		○		●	●			●								
11 Utökning av aktiekapital				●	●	●	●	●	●				●						
12 Transportstöd	●	●					●			●	●	●							
13 Statliga industribeställningar								●		●		●				●			

Förklaring:

● stödformen har regional avgränsning

○ stöd ges i hela landet

Källa: SOU 1974:82, s. 283.

I en statlig utredning från 1974 dras följande slutsats om de ekonomiska stimulansmedlen:[60] »Stödverksamheten har utvecklats successivt och tillgodoser nu företagens alla viktigare former av finansieringsbehov. Till detta skall läggas att stödverksamheten i stigande grad kommit att accepteras som en normal finansieringsform av företagen. Stödåtgärdernas omfattande bredd och den successivt fördjupade tillämpningen är avgörande för utredningens slutsats att det sannolikt inte finns underlag för någon mer långtgående ökning av effektiviteten i stimulansåtgärderna».

Man anser m.a.o. att de ekonomiska stimulansmedlen utnyttjats så långt det går. Även om de ekonomiska stimulansmedlen till sin konkreta utformning skiljer sig åt i olika avseenden har de det gemensamt att de inte ifrågasätter de privata företagens (underförstått de aktörer som beslutar i dessa företag) rätt att på basis av egna kalkyler välja lokaliseringsort. I stället försöker man från statligt håll manipulera lönsamhetsbetingelserna på ett sådant sätt att företagen lockas att investera i vad som definierats som problemområden. Kort sagt handlar det om styrmedel som utnyttjar det för kapitalistiskt företagande nödvändiga profitmotivet. Staten ingriper för att modifiera konkurrensen och profitvillkoren i geografiskt hänseende.

Inte heller det samråd i lokaliseringsfrågor som tillämpas fr.o.m. 1/4 1971 ifrågasätter den företagsekonomiska kalkylens primat. Samråd är obligatoriskt för företag, som överväger att etablera eller utvidga sin verksamhet i redan expansiva områden. Det samrådsskyldiga företaget kan inte tvingas att avstå från ett planerat lokaliseringsval. Däremot måste det komplettera sin lokaliseringsanmälan med en utredning som visar att alternativa lokaliseringar utanför storstadsområdena är sämre ur företagsekonomisk synpunkt.[61] Effekterna av samrådets tillämpning har av de politiskt ansvariga aktörerna bedömts som överraskande små.[62] Bl.a. av detta skäl tillkallades i augusti 1972 Utredningen om regionalpolitiska styrmedel, i fortsättningen kallad Styrmedelsutredningen.[63] Innan dess direktiv presenteras är det emellertid nödvändigt att sätta in frågan om etableringskontroll i ett vidare perspektiv.

Restriktiva styrmedel har varit mer ovanliga än subventioner i regionalpolitiken. Redan 1945 började man dock i Storbritannien att tillämpa ett system med tillståndstvång för utbyggnad och nyetablering i vissa storstadsområden. I Frankrike infördes något liknande 1956 och under sjuttiotalet har även Italien och Nederländerna i någon mån slagit in på den vägen. I Frankrike och Nederländerna har icke önskvärda etableringar dessutom bestraffats med särskilda avgifter. Inte i något kapitalistiskt land har man dock gått så långt att man positivt anvisat lokaliseringsort för privata företag.

Enligt Styrmedelsutredningen finns det en tendens att allt fler länder börjar överväga restriktiva styrmedel eftersom den väl beprövade subventionspolitiken inte gett tillfredsställande resultat.[64] Men som påpekats redan i inledningskapitlet är etableringskontroll en känslig fråga i likhet med exempelvis kapitalbeskattningen. Hur önskvärt det än skulle vara att utifrån regionalpolitiska målsättningar tvinga företag att lokalisera på ett visst sätt finns det en uppenbar risk för ett totalt misslyckande: de som har makten över företaget kan välja att etablera utomlands eller helt enkelt vägra att investe-

ra.[65] I de utredningar, propositioner och utskottsutlåtanden som granskats i undersökningen har etableringskontroll följaktligen avvisats.[66] Symptomatiskt är att när politikerna på femtiotalet förfogade över ett potentiellt starkt styrmedel av denna typ (byggnadsregleringen) underlät de i stort sett att tillämpa detsamma.[67] Vid den tidpunkten var det dessutom en mera iögonfallande klyfta mellan mål och medel. Å ena sidan talade man med oro om landsbygdens avfolkning, å andra sidan inskränkte sig de lokaliseringspolitiska medlen till frivilligt samråd och planering. Det är därför man med viss förvåning tar del av direktiven till den i augusti 1972 kallade Styrmedelsutredningen, i ett läge när expansionen i storstadsområdena utan speciella samhälleliga åtgärder markant gått ned![68] Men på den socialdemokratiska partikongressen samma år var kraven på etableringskontroll starka och de restes även i centerns alternativa »riksplan» (se ovan, s. 111 och 120).

Enligt direktiven var utredningens uppgift att överväga tillståndstvång (etableringskontroll) eller avgiftsbeläggning som nya styrmedel.[69] Det var nog ingen tillfällighet att Per Eckerberg utsågs till ordförande. Tio år tidigare förde han en fruktlös kamp mot den koncentrationsvänliga attityden hos framförallt LO-ekonomerna, den socialdemokratiske redaktören Kurt Samuelsson och dåvarande Ams-chefen Bertil Olsson (se ovan kapitel 6.3).

Utredningen presenterades 1974 och överskrider därmed den tidsram som begränsar min undersökning. Några påpekanden skall dock göras i anslutning till utredningen, eftersom den på ett i auktoritativa sammanhang hittills oöverträffat sätt ifrågasätter normen om de privata företagens (underförstått de aktörer som har att besluta på dessas vägnar) rätt att på basis av egna företagsekonomiska kalkyler fatta sina lokaliseringsbeslut.

Enligt utredningen har såväl de ekonomiska stimulansmedlen som inslagen av administrativa medel (t.ex. byggnadstillståndslagen i dess aktuella, begränsade användning, tillståndsplikt enligt miljöskydds-, vatten- och byggnadslagen m.fl. lagar samt lagen om lokaliseringssamråd) visat sig otillräckliga för att man skall uppnå de regionalpolitiska målen.[70] Tolkningen av målen har f.ö. fått en ny dimension på grund av den under sjuttiotalets fyra första år vikande befolkningsutvecklingen i storstadsområdena. Enligt Styrmedelsutredningen är det nu alltför enkelt att tala om »expansiva» kontra »kontraktiva» regioner. En region kan visa sig innehålla funktioner av båda slagen vilket i sin tur nödvändiggör en känsligare medelsapparat. För Stockholms del kan det t.ex. visa sig nödvändigt att samtidigt med en begränsning av vissa administrativa funktioner få till stånd en expansion av tillverkningsindustri. Enligt utredningen talar detta för behovet av starkare och mer precisa styrmedel.[71]

Tillståndsprövningen föreslås gälla etablering, expansion eller »ändrade dispositioner» av lokaler som utnyttjas inom »arbetsfunktionerna produktion, administration, forskning samt lagring och distribution». Den skall i princip omfatta lokalisering i hela landet men undantag kan göras för speciella områden liksom i fråga om speciella typer av verksamhet.[72] Den uteslutande restriktiva karaktären av förslaget framgår av följande citat ur utredningen: »En lokaliseringslagstiftning som garanterar att företagen realiserar sina utbyggnadsplaner (dvs inte avstår) och dessutom ger lokaliseringsorganet en möjlighet att fast-

stalla företagets lokaliseringsort har aldrig övervägts i svensk regionalpolitik och utredningen diskuterar inte heller en sådan form av styrning».[73]

Hit men inte längre skulle man således kunna säga om Styrmedelsutredningens förslag till lag om lokaliseringstillstånd. Politiskt har förslaget redan i dess restriktiva form visat sig ogenomförbart, åtminstone när detta skrivs hösten 1977.[74] Hur skulle det kunna vara annorlunda? Etableringskontrollen hör till de frågor som ingriper i grundvalarna för den kapitalistiska ekonomin och som därför sällan blir föremål för politiska överväganden av de etablerade partierna.[75] Att frågan avancerat så långt som till ett lagförslag visar dock att detta inte är någon regel med absolut giltighet. Andra kapitalistiska länder än Sverige tillämpar som nämnts olika former av restriktiv etableringskontroll i lokaliseringsfrågor.

Vad som är särskilt märkligt i Sveriges fall är att förslaget aktualiseras vid en tidpunkt när storstadsexpansionen åtminstone tillfälligt[76] synes ha nått sitt maximum och inte under sextiotalet, när »det stora raset» pågick som bäst. Hotet om nedläggning av industrier är nu överhängande inte bara i traditionella problemområden som skogslänen i allmänhet och Norrbotten i synnerhet (jfr det uteblivna Stålverk 80!). En »avindustrialisering» hotar också storstadsområdena.[77] Detta paradoxala förhållande pekar på en djupare dimension av problemet. Ytterst handlar det om *vem* som skall fatta beslut om näringslivets och bebyggelsens lokalisering och *efter vilka kriterier* det skall ske. Är det rentav så att verkligheten ställer aktörerna inför en grundläggande omprövning? Är fortsatt produktion överhuvudtaget möjlig, om man håller fast vid traditionella företagsekonomiska lönsamhetskalkyler?

11. Det ideologiska mönstret — sammanfattning och slutsatser

»Socialdemokratin har varit förhäxad av gigantomanin, som gått som en farsot över kulturen».

»Lönsamhetstänkandet som grund för planeringen är en förbannelse».

(Arkitekten Uno Åhrén strax före sin död i oktober 1977)[1]

11.1. Det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda

När det i *Betänkande angående 'Landsbygdens avfolkning'* 1938 uttrycktes önskemål om att dämpa flykten från landsbygden och storstädernas tillväxt gjordes ett viktigt förbehåll. Att tillgodose önskemålen var möjligt endast »i den mån koncentrationstendenserna icke av ekonomiska skäl är oundgängligen nödvändiga» (se ovan, s. 20). Redan i detta först undersökta dokument anas således den spänning mellan det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda som är ett centralt tema i statsideologien intill den undersökta periodens slut.

I den utredning som låg till grund för det första lokaliseringspolitiska beslutet av övergripande karaktär 1952 betonades visserligen starkt att inga åt-

gärder fick vidtagas som »förhindrar de befolkningsrörelser mellan landsdelar, län eller större områden, som betyda en anpassning av näringslivets lokalisering efter ändrade betingelser i syfte att nå större effektivitet». Å andra sidan lämnades hopp om att detta inte skulle behöva utesluta uppbygget av »harmoniska regioner», som var det uttryck, som symboliserade de regionala önskemålen.

I *Samordnad näringspolitik* 1961, sextiotalets motsvarighet till *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram*, lämnades ringa utrymme för regionala mål av den typ som nyss omnämnts. På sin höjd förutsågs en möjlighet att avlänka den föregivet oundvikliga geografiska koncentrationen från de tre storstäderna till några alternativa tillväxtcentra. Den tillväxtbestämda lokaliseringsideologien var nu till fullo utvecklad och den alternativa, antikapitalistiska regionalism som via den amerikanske stadsteoretikern Lewis Mumford på fyrtiotalet påverkat vissa samhällsplanerare, främst Uno Åhrén, spelade en helt underordnad roll. Det föreställningsmönster som utvecklades bakom riksdagsbeslutet 1964 bär omisskännliga spår av *Samordnad näringspolitik*, även om de konkreta målangivelserna inte är lika koncentrationsvänliga som i LO-rapporten.

Åren 1969-1972 skedde en förändring i de regionalpolitiska målens språkliga framtoning, som måste sättas i samband med »det stora raset», dvs den kraftiga utflyttningen från Norrland och övriga s.k. skogslän under sextiotalet. Fr.o.m. 1969 formuleras det övergripande regionalpolitiska målet på ett annorlunda sätt än tidigare. »Tillväxten» anses inte längre kräva en fortsatt ensidig storstadskoncentration utan tros gå att förena med andra regionala mål.

Min analys av den nya regionalpolitiska målsättningen visar dock att det grundläggande föreställningsmönstret kvarstår, men att det nu givits en annorlunda språklig framtoning. Liksom tidigare kringgärdas de regionala önskemålen med reservationer.

I och med sjuttiotalets »ortssystempolitik», vars grunddrag sammanfattas i proposition 1972:111, »Sverige-planen», betonas »människornas önskemål och behov» starkare än förut. Dessa »önskemål och behov» anses inte längre bli automatiskt tillgodosedda genom »ekonomisk tillväxt» med åtföljande geografisk befolkningskoncentration. Det regionala målet preciseras till en strävan efter konsumtionsjämlikhet mellan människorna i olika län. Befolkningsomflyttningarna ges en mer distinkt plats inom ramen för den regionalpolitiska strategin. Det uttrycks en förhoppning att de skall kunna begränsas till det geografiska utrymme som markeras av länen som administrativa enheter. Några löften om att det skall kunna skapas sysselsättningstillfällen som realiserar denna förhoppning ges lika lite nu som tidigare vad gällde landsbygden, Norrland, Norrbotten, skogslänen eller någon form av »harmoniska regioner».

Det är tre faktorer som ändå gör det befogat att tala om en *precisering* av den tillväxtbestämda lokaliseringsideologien. Det är för det första befolkningsintervallerna för respektive län (låt vara att deras icke bindande karaktär betonas starkt). Det är för det andra ortsklassificeringen, som förutses bli styrande för de offentliga investeringarna och för lokaliseringsstödet. För det tredje handlar det om den rikare och mer flexibla uppsättningen av regionalpolitiska medel.

Med hjälp av dessa tre faktorer sker en uppmjukning av motsättningen mel-

lan det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda till förmån för en klarare bild av det möjliga, dvs vad som i ideologien framstår som det möjliga. I stället för att tala om att det »i många fall», »ofta» eller »ibland» är möjligt att lokalisera industrin till ett visst område presenteras nu en Sverige-karta med kommuner klassificerade bl.a. i syfte att fördela lokaliseringsstöd. I »regionerna», dvs länen, får vidare motsättningen mellan stad och land sin språkliga lösning genom den funktionella uppdelningen på olika ortstyper, från den översta nivåns »primära centra» till den lägsta nivåns »kommuncentra». En relikt av motsättningen mellan stad och land kan likväl fortfarande iakttas i ideologien: glesbygden erkänns som ett specifikt objekt för socialpolitiskt motiverade åtgärder. .

Att den tillväxtbestämda lokaliseringsideologien preciseras innebär inte att den i grunden förändras kvalitativt. Fortfarande skjuts det för den regionala önskvärdheten absoluta villkoret in: Om de »naturliga krafterna inom den ekonomiska tillväxtens ram»[2] kräver en befolkningsomflyttning måste den regionalpolitiska målsättningen anpassas till detta, även om det skulle innebära att uppställda befolkningsramar för de olika länen under- eller överskrids. Den nya »ortssystempolitiken» innebär således inte ett brott med utan en precisering av den tillväxtbestämda lokaliseringsideologien.

Kärnan i det föreställningsmönster som här har sammanfattats består av två centrala komponenter, en verklighetsuppfattning och en värdering. Verklighetsuppfattningen säger kort och gott att »tillväxten» kräver fortlöpande koncentration av produktion och befolkning. Värderingen uttrycker en önskan att förverkliga specifika regionala mål, t.ex. att befolkningsomflyttningen från landsbygden respektive Norrland skall dämpas eller att »harmoniska regioner» skall byggas upp.

Före 1964 framstår det inte som alldeles nödvändigt med fortsatt koncentration, vilket ger större utrymme för regionala mål av den typ som nyss antytts. I *Samordnad näringspolitik* däremot framställs befolkningskoncentrationen som en obetvinglig rörelse som på sin höjd kan tillåta uppbygget av ett fåtal till storstäderna alternativa tillväxtcentra. Verklighetsuppfattningen ger med andra ord inget utrymme för regionala mål av den typ som gärna formulerades under de två föregående årtiondena. Riksdagsbeslutet 1964 innebar visserligen att subventioner skulle kunna utgå till företag som lokaliserade i det s.k. stödområdet. Dessa åtgärder antogs dock inte kunna påverka den fortsatta befolkningskoncentrationen i någon avgörande grad. En sådan effekt ansågs heller inte önskvärd, eftersom befolkningskoncentrationen försvarades med hänvisning till en överordnad önskvärdhet, »högre levnadsstandard», till vilken jag återkommer strax.

Ännu 1969-1972 kvarstår den bestämda uppfattningen att befolkningskoncentrationen också i fortsättningen är nödvändig. Men det önskvärda formuleras nu på ett mer precist sätt i form av ortsklassificering och befolkningsramar.

I det observerade ideologiska mönstret är det påfallande hur verklighetsuppfattningen »koncentration är nödvändig» intar en i förhållande till värderingarna (de regionala målen) överordnad roll. Verklighetsuppfattningen kan liknas vid en sträng far, som inte låter barnen/värderingarna ta sig några friheter. Inte ens

i de mest landsbygds- och Norrlandsvänliga dokumenten från 1938 (*Betänkande angående 'Landsbygdens avfolkning'*) och 1949 (*Norrlandskommitténs principbetänkande*) tillåts barnen/värderingarna springa utom synhåll för den stränga fadern/verklighetsuppfattningen, som hotar att ständigt återföra sina telningar till hemmet.[3]

Är den här observerade motsättningen mellan en verklighetsuppfattning som uttrycker *det nödvändiga* och en värdering som uttrycker *det önskvärda* ett karakteristiskt drag för all ideologi? Rör det sig om en i ideologin allmängiltig motsättning mellan ödestro (fatalism) och tro på den mänskliga viljans möjlighet att genomdriva sina önskemål mot all föregiven nödvändighet (voluntarism)? Jag ämnar inte utreda den frågan i detta sammanhang men den borde vara värd uppmärksamhet vid ett fördjupat ideologistudium.[4]

Så långt har uppfattningen fixerats vid två centrala komponenter i det grundläggande föreställningsmönstret. Men det är inte tillräckligt för att ge en rättvisande helhetsbild. Befolkningsomflyttningarnas och den geografiska koncentrationens nödvändighet har motiverats av »den ekonomiska effektiviteten», »näringslivets effektivitet», »att nationalinkomsten blir så stor som möjligt», »förändringar i produktionslivet», »strukturrationaliseringen», »att främja en effektiv användning av kapital och arbetskraft», »den industriella expansionen», »strukturförändringarna», »avgörande ekonomiska skäl», »snabbt ekonomiskt framåtskridande», »den internationella konkurrensen», »de tekniska och marknadsmässiga förändringarna», »den tekniska utvecklingen», »den spontana näringsgeografiska utvecklingen», »tillväxten» eller helt enkelt bara »utvecklingen».

Men »tillväxten» (termen här använd som en sammanfattande benämning på raden av närbesläktade uttryck) har inte framställts som något självändamål även om man kan bringas att tro detta på grund av den envishet med vilken begreppet lyfts fram i det ideologiska språket. »Tillväxten» framstår som en nödvändig förutsättning för att tillgodose målet »högre levnadsstandard», vilken representerar en högre önskvärdhet än de specifika regonala målen. Förhållandet mellan de önskvärda och nödvändiga elementen skulle kunna uttryckas i två parallella mål-medelkedjor på följande sätt:

Mål 1. (Det önskvärda 1)	Högre levnadsstandard	Mål 2. (Det önskvärda 2)	Ett stopp för landsbygdens och Norrlands avfolkning samt för storstadstillväxten
	kräver		*kräver*
Medel 1. (Det nödvändiga 1)	tillväxt		
	kräver		
Medel 2. (Det nödvändiga 2)	koncentration	Medel 3 (Det nödvändiga 3)	regionalpolitisk styrning som inte respekterar de snäva ramar som tillväxten kräver – dvs mål 1 måste uppges.

De parallella mål-medelkedjorna ger intryck av att de socialdemokratiska aktörerna i regionalpolitiken ytterst har stått inför valet mellan två motstridiga värderingar. Man skulle kunna tro att detta föranlett en avvägning som slutligen resulterat i ett rationellt val. Men det handlar här om en analytisk konstruktion, som visar hur en ideal beslutssituation skulle kunna se ut. Det som framstår som kedjornas utgångspunkter, det önskvärda (värderingarna), har i realiteten intagit en undanskymd plats i de undersökta texterna. I stället har medelkombinationen »tillväxt kräver koncentration» stått i centrum

Denna *verklighetsuppfattning*, dvs att »tillväxten kräver koncentration», har i själva verket framförts med sådan tyngd och envishet att den ofta kommit att framstå som en överordnad *önskvärdhet*. »Tillväxten» och koncentrationen har framstått som *både* nödvändiga och önskvärda. Därmed har det inte handlat om ett rationellt val mellan olika mål. Snarare har det rört sig om ett okritiskt bejakande av »tillväxten» och det som förmodats följa med denna.

»Den harmoniska regionen» (ett stopp för landsbygdens avfolkning etc) tilläts vara ett regionalt mål bara i den utsträckning den inte äventyrade »tillväxten». »Högre levnadsstandard» har framstått som ett automatiskt resultat av den ökade »tillväxten». I »levnadsstandarden» har inte kunnat rymmas mål som innebär produktions- och sysselsättningsjämlikhet mellan olika regioner. »Tillväxten» har krävt en »betydande befolkningsomflyttning» från »kontraktiva» till »expansiva» regioner. Att »tillväxten» skulle kunna ske på villkor som inte förutsätter en obönhörlig omflyttning och koncentration är en tanke som aldrig prövats på allvar.

I verkligheten har de olika komponenterna av mål och medel, av nödvändigt och önskvärt, således förhållit sig till varandra på följande sätt:

Det nödvändiga 1.	Tillväxt
	kräver
Det nödvändiga 2.	koncentration
	leder till
Det önskvärda 1.	högre levnadsstandard
	tillåter inte
Det önskvärda 2.	harmoniska regioner (i produktionsinriktad, mumfordsk/åhrénsk mening)
	men tillåter
Det önskvärda 3.	regionalpolitiska mål och åtgärder som respekterar de snäva ramar som tillväxten kräver.

I motsättningen mellan »tillväxtens» föreställda krav på omflyttning och koncentration och viljan att skapa »harmoniska regioner» är det önskemålet om »harmoniska regioner» som får vika. De regionala målen ges en innebörd som är förenlig med »tillväxtens» föreställda krav på en betydande befolkningsomflyttning och koncentration. Givetvis får inte heller de valda medlen äventyra »tillväxtens» krav. 'Det önskvärda 3' representerar således den till tillväxtmålet anpassade kombinationen av regionalpolitiska mål och medel.

Men »högre levnadsstandard» har väl ändå givits någon positiv innebörd? För att besvara den frågan är det lämpligt att mer ingående granska SAP:s ideo-

logi. Det är ju det partiet som ensamt eller i koalition varit statsbärande under den studerade tidsperioden.

11.2. SAP:s ideologi

Ett centralt element i SAP:s ideologi är inriktningen på att tillgodose »arbetets» *och* »kapitalets» intressen inom ramen för ett grundläggande icke ifrågasatt förhållande mellan dessa båda »produktionsfaktorer». »Individerna», dvs arbetare och tjänstemän, bör därför ställa sin arbetskraft till förfogande där den enligt företagsekonomiska kriterier blir mest »rationellt» utnyttjad. I gengäld får de skörda frukterna av sin arbetskrafts utnyttjande i form av ständigt ökad konsumtion, individuellt i form av fler varor eller kollektivt i form av fler och bättre platser i sjuk- och åldringsvård, i skolan osv. Det senare tankeledets »högre levnadsstandard» är ett resultat av det förra ledets ständigt ökade »tillväxt». Men »tillväxten» antas lyda vissa lagar, som staten inte får våldföra sig på. Dit hör den geografiska koncentrationen av produktion och bebyggelse. I SAP:s ideologi är denna produktionsdeterminism en nödvändig förutsättning för jämlikhetsideologien (konsumtions- eller fördelningssocialismen), som förmodas kunna bli utnyttjad för att åstadkomma en rättvisare fördelning av produktionsresultatet.

I rumsligt hänseende kommer jämlikhetsideologien till uttryck i SAP:s strävan att tillgodose människornas individuella och kollektiva konsumtion inom respektive län. Bakom *Samordnad näringspolitik* och, om än inte lika utpräglat, 1964 års riksdagsbeslut kan man utläsa föreställningen att den högre konsumtionsnivån bäst kan nås genom en fortsatt befolkningsomflyttning till expansiva områden. Man måste med andra ord göra avkall på en eventuell produktionsjämlikhet, som skulle tillförsäkra människorna sysselsättning oavsett i vilket län de råkar bo. I de regionalpolitiska beslut som fattas 1969-1972 uttrycks däremot också en försiktig förhoppning om att det skall vara möjligt att låta befolkningsomflyttningarna ske i större utsträckning *inom* länen. Som redan framhållits är det en förhoppning, som garderas av den samtidigt framförda försäkran att »en betydande befolkningsomflyttning» också är nödvändig i framtiden.

Tillväxtideologien eller produktionsdeterminismen utpekar två centrala drivkrafter för den ekonomiska utvecklingen, nämligen »konkurrensen» och »den tekniska utvecklingen». Inför den högre nödvändighet, som dessa representerar ställs den på sociala bestämningar nakne individen. När »samhället» åberopas är det i egenskap av det önskvärdas representant i brottning med det nödvändiga, som följer ur de föregivna ekonomiska lagarna. I uttrycket »den spontana näringsgeografiska utvecklingen» förträngs statens eget ansvar för den rumsliga koncentrationen. I namn av »samhället» kan staten å andra sidan framträda som individens beskyddare när den i grunden både nödvändiga och önskvärda (den leder ju till »högre levnadsstandard»!) ekonomiska utvecklingen får negativa bieffekter.

Min undersökning har således bekräftat den bild av SAP:s ideologi, som ut-

målades i inledningskapitlet. Tillväxtideologien (produktionsdeterminismen) med dess båda komponenter, den teknologiska ideologien och konkurrensideologien, liksom jämlikhetsideologien (konsumtions- och fördelningssocialismen) och etatismen (statsvänligheten) har samtliga visat sig vara centrala element i föreställningarna bakom regionalpolitiken. Däremot har som väntat inga djupare utläggningar av den etiska socialismens symboler kunnat observeras. När uttryck såsom »jämlikhet» förekommit, så har deras eventuellt djupare innebörd och motivering underförstått. Ett undantag utgör härvid de försök att ge en djupare förklaring av den regionala utvecklingen som träffats på hos Ams-chefen Bertil Olsson och de för regionalpolitikens utformning betydelsefulla departementstjänstemännen Göte Svenson och Bengt Thufvesson. Hos dem är det emellertid inte begreppet »jämlikhet» som står i centrum. De söker ge befolkningskoncentrationen en yttersta förankring i »näringsfriheten» som ett uttryck för »individens frihet att välja levnadsbana», med andra ord en grundläggande *liberal* princip (jfr nedan under 11.4).

Förhåller det sig verkligen på det sättet att de i SAP:s ideologi identifierade beståndsdelarna är specifika för den svenska socialdemokratin? Någon konsekvent jämförelse med övriga svenska partier har visserligen inte gjorts men undersökningens resultat pekar mot att det som mera exakt borde kallas SAP:s statsideologi är något av en överideologi för samtliga partier utom VPK. Under koalitonsåren på femtiotalet förelåg visserligen en motsättning mellan SAP och centerpartiet å ena sidan och högerpartiet och folkpartiet å den andra. Det gällde byggnadsregleringens eventuella användning som lokaliseringspolitiskt instrument. I verkligheten utnyttjades dock aldrig byggnadsregleringen för att styra lokaliseringen i en riktning som stred mot kapitalägarnas omedelbara intressen.

Men hur förhåller det sig med centerpartiet? Tyder inte dess kritik mot SAP fr.o.m. sextiotalets början på ett i grunden annorlunda synsätt? Centerpartiet ser ju fr.o.m. den tidpunkten SAP:s »centraliseringspolitik» och inte »tillväxten» som befolkningskoncentrationens viktigaste orsak. Det är just på denna punkt, uppfattningen av koncentrationens ekonomiska nödvändighet, som den grundläggande skiljelinjen går mellan de båda partierna. För centerpartiet framstår det inte som om kapitalistisk »tillväxt» med nödvändighet leder till en högre grad av koncentration som SAP hävdar. Därför kan också centerpartiet förfäkta mer »decentraliserings»-vänliga mål än SAP.

Före sextiotalet var de båda partierna osäkra om den kapitalistiska »tillväxten» verkligen krävde en ständigt fortgående befolkningskoncentration. De kunde då båda förfäkta regionala mål av antydd karaktär, väl att märka noga garderade av vad »den ekonomiska effektiviteten», »oundgängligen nödvändiga ekonomiska skäl» etc kunde tänkas kräva. Fr.o.m sextiotalet skiljer sig de båda partiernas verklighetsuppfattning åt. SAP:s övertygelse om det »oundgängligen nödvändiga» i befolkningsomflyttningarna och koncentrationen gör att de måste ändra sin värdering. De regionala målen förskjuts i riktning mot en mer koncentrationsvänlig ståndpunkt. Centerpartiet däremot vidhåller att koncentrationen inte är nödvändig och kan därför behålla sina ursprungliga värderingar. Men inte ens centerpartiet släpper alla förtöjningar från

den centrala verklighetsuppfattningen. Partiets brasklapp, att man skall skapa ett »decentraliserat» näringsliv och samhälle »så långt det är ekonomiskt möjligt» (se ovan, s. 68) visar partiets yttersta förankring i en föreställning om det ekonomiskt nödvändiga och tillika regionalt ogenomförbara.

Pekar inte dessa iakttagelser på att de centrala element som identifierats i SAP:s ideologi kanske har en generell räckvidd, att de är gemensamma för de fyra största riksdagspartierna, om än med viss reservation för centerpartiet? Är det inte i själva verket så att tillväxtideologien och jämlikhetsideologien uttrycker ett bestämt sätt att se på förhållandet mellan produktionen och produktionsresultatets fördelning – ett betraktelsesätt som har rötter i en socialliberal tradition och som kommit att starkt prägla såväl liberala som socialdemokratiska partier i Västeuropa? Betrakta följande citat från den engelske adertonhundratalsliberalen John Stuart Mill:

»Lagarna och förutsättningarna för produktionen av välstånd får karaktären av fysiska sanningar (eng. *physical truths*). Det finns inget frivilligt eller godtyckligt hos dem . . . Så är det inte med fördelningen av välstånd. Denna är endast en fråga om mänskliga institutioner. När sakerna väl finns där så kan mänskligheten, individuellt eller kollektivt göra vad den vill med dem . . . Fördelningen av välstånd beror därför på samhällets lagar och seder».[5]

Enligt Mill var den fria konkurrensen den naturlagsliknande mekanism som såg till att det producerades ett »välstånd», som det sedan stod politikerna fritt att fördela på lämpligt sätt.

Det förefaller som om Mills sätt att se på förhållandet produktion-fördelning äger sin motsvarighet i de västeuropeiska socialdemokratiska partierna av i dag.[6] På grundval av en föregivet lagbestämd primärfördelning av »produktionsfaktorernas» (»arbete» och »kapital») belöning, dvs lön och vinst, sker en politiskt bestämd sekundärfördelning via statsbudgeten. Nu är detta en hårddragning så tillvida att det ändå i SAP:s ideologi antas existera ett utrymme som är förhandlingsbart med avseende på den för ekonomin mest lämpliga primärfördelningen. Bortsett från den lagbestämda, av avtalsförhandlingar eller inkomstpolitik modifierade primärfördelningen framstår emellertid staten som ett autonomt subjekt med tillskriven förmåga att rättvist fördela produktionsresultatet.

Primärfördelningens båda agenter, »arbete» och »kapital», förutsätts således som två »produktionsfaktorer» givna för överskådlig framtid. Det gäller med andra ord inte för SAP att upphäva förhållandet mellan »arbete» och »kapital» som sådant, att expropriera kapitalägarna. Tar man ett steg fram till 1975/77 kan man dock konstatera att SAP i och med Rudolf Meidners och LO-kongressens förslag till löntagarfonder ställts inför frågan om inte kapitalfunktionen borde demokratiseras. Betecknande är att det demokratiska motivet för löntagarfonder alltmer kommit att få stå tillbaka för motivet att förse näringslivet med »riskvilligt kapital» (ett motiv som förvisso redan finns med i Meidners förslag). Kanske kan inte den ekonomiska kris som den svenska kapitalismen befinner sig i övervinnas med mindre än en demokratisering av kapitalfunktionen, som gör det möjligt att vinna arbetarna för en mera återhållsam lönepolitik. I sin förlängning kan givetvis en sådan reform leda till ett ifrågasättande av

själva kapitalfunktionen som sådan.[7]

Redan i inledningskapitlet påpekades hur SAP:s ideologi i varje fall fr.o.m. trettiotalet starkt präglats av den borgerliga nationalekonomins gränsnytte- och produktionsfaktorteori. Min undersökning ger ytterligare stöd för det påståendet. I de symboler varmed »tillväxten» åberopats som en för samhällsutvecklingen avgörande drivkraft av naturlagsliknande karaktär kan den »tekniska utvecklingen» och »konkurrensen» urskiljas som två viktiga delelement, som gemensamma representanter för »produktionsfaktorn» »kapital». »Individen» framstår å sin sida som en »nytto»- eller »välfärdsmaximerande» konsument eller som en avpersonifierad »arbetskraft», en »produktionsfaktor» infogad i den föregivet rent tekniska produktionsprocessen.

Ernest Mandel har påpekat hur konkurrensideologien som under kapitalismens tidigare skede spelade en dominerande roll när det gällde att legitimera (beträffande denna term se nästa avsnitt) kapitalismen som produktionssätt allt mer fått maka åt sig till förmån för ideologien om den »teknologiska rationaliteten».[8] Denna kan dels uppfattas i en trängre mening, som ett idémässigt uttryck för de tekniska förändringarnas allt större betydelse för den fortsatta kapitalackumulationen. I denna mening är den ett blott kvantitativt mera framträdande uttryck för ett i produktionen ständigt närvarande element, förhållandet mellan mänskligt kunnande, arbetsredskap och arbetsföremål (sammantaget lika med 'produktivkrafterna'). I enlighet med produktionsfaktorteorien framstår däremot »tekniken» som något kvalitativt nytt, som ytterligare en »produktionsfaktor», som kommit att tränga undan faktorn »jord» från platsen vid »arbetets» och »kapitalets» sida. Det har t.o.m blivit så att »teknik» kommit att få representera *allt* det ekonomerna inte säger sig veta om orsakerna till ekonomisk »tillväxt».[9] Detta leder över till ett vidare teknikbegrepp, som innefattar organisation, planering och expertkunnande i allmänhet. Med hjälp av dessa och andra »tekniska» egenskaper tillskrivs staten möjlighet att med Mandels ord »gradvis häva sin mottaglighet för kriser, att 'tekniskt' lösa sina motsättningar, att integrera revolterande samhällsklasser och förhindra explosioner». Det finns en tro på »teknologins allsmäktighet» som enligt Mandel är »den borgerliga ideologiens specifika form för senkapitalismen».

Individerna kallas i allt högre grad att underkasta sig, inte i första hand »konkurrensen» utan den »tekniska utvecklingen», med Mandels ord »en mekanism utan samband med de mänskliga målsättningarna och besluten, en mekanism som verkar med naturlagsbunden automatik oberoende av klasstrukturen och klassherraväldet».

Konkurrensideologien lever kvar, därför att den svarar mot ett för produktionssättet konstitutivt element, som fortfarande är verksamt i alla kapitalistiska samhällen. Utan den skulle det inte finnas någon kapitalism. Konkurrensens former är delvis nya. Företagen konkurrerar t.ex. mindre med priser och desto mera med reklam och marknadsföring. Vad som övergivits är dock tron på att konkurrensen automatiskt åstadkommer en total samhällelig rationalitet (harmonilära, Adam Smiths »osynliga hand»).[10] Verkligheten har visat att staten måst engagera sig alltmer i krisavvärjande och krisförebyggande aktiviteter.

Enligt den ursprungliga konkurrensideologien skulle det inte ha varit någon motsättning mellan den partiella rationaliteten på mikronivå (i det enskilda företaget) och en total samhällelig rationalitet. Konkurrensen var den mekanism som skulle se till att slutresultatet blev harmoniskt. När verkligheten själv inte lever upp till detta ideal sker en förändring i ideologien. Det blir staten som får gripa in och fullborda vad konkurrensen inte kan åstadkomma på egen hand.

Ernest Mandels tes skulle kunna sammanfattas på följande sätt: Givet ett kapitalistiskt klassamhälle (som i ideologien inte erkänns som ett klassamhälle utan framstår som ett samhälle bestående av fria och jämlika individer) med konkurrens (som ideologien erkänner som ett för samhället grundläggande och positivt, nödvändigt och önskvärt, element) måste den senare kompletteras med ett Subjekt – staten - som tillskrivs förmågan att med rent tekniska lösningar komma till rätta med de problem, som trots allt uppstår vid sidan av den tekniskt rationella produktionen i de enskilda företagen och konkurrensen mellan dessa. Nyckelordén »konkurrensen» och »tekniken» (i inskränkt mening) blir med andra ord otillräckliga och måste av makrosubjektet – staten – kompletteras med uttryck som proklamerar dess egen förmåga att åstadkomma samhällelig rationalitet.

I vilket förhållande står SAP:s ideologi till Mandels påstående om den »borgerliga ideologien»? Det har framgått hur »konkurrensen» och »tekniken» var för sig eller i kombination i SAP:s ideologi givits språkliga uttryck som »den ekonomiska effektiviteten» etc. Den teknologiska rationaliteten i vid mening, som statens proklamerade förmåga att lösa alla problem. motsvaras av SAP:s etatism (statsvänlighet), men bara villkorligt. SAP har *inte* proklamerat statens förmåga att lösa de regionala problemen i allmänhet utan endast på ett sätt som är i överensstämmelse med partiets grundläggande föreställning om produktionens naturlagsliknande karaktär.

I sin ideologi förutsätter partiet en produktionsdeterminism som det varken är önskvärt eller möjligt för staten att kvalitativt påverka. Konsekvenserna av detta synsätt för den regionala strategin har vi sett: det gäller att inte formulera regionala mål, som kommer i konflikt med denna föreställda högre nödvändighet i produktionen. Däremot kan konsumtionssocialismen få fritt utlopp, under förutsättning att det sker en koncentration av befolkningen inom länen, som gör det möjligt att förse alla människor med ett minimum av kollektiva tjänster.[11] Man skulle kunna uttrycka det så att SAP offrar en eventuell regional produktionsjämlikhet till förmån för »ökad levnadsstandard» och »konsumtionsjämlikhet» i nationell, ja rentav regional skala. Det bör understrykas att detta påstående åsyftar SAP:s *ideologi*. Huruvida partiet i praktiken lyckats påverka utvecklingen i riktning mot de valda målen är en annan fråga.

SAP har således ingen obegränsad tilltro till statens förmåga att lösa de regionala problemen. Partiets respekt för en tänkt högre ekonomisk rationalitet har i stället varit så stark att det i det längsta försmått att utnyttja det lokaliseringsbara utrymme som trots allt funnits, även med beaktande av kraven på företagsekonomisk lönsamhet. Den »teknologins allsmäktighet» i vid mening, som Mandel talar om har således *inte* karakteriserat SAP:s ideologi sådan

den kommit till uttryck i det undersökta materialet. »Den tekniska utvecklingen» i inskränkt mening (åsyftande förhållandena i produktionen) och »konkurrensen» har dragit upp mycket bestämda gränser för vad som ansetts vara ekonomiskt och politiskt genomförbart, detta trots SAP:s grundläggande etatism. Det har visat sig vara en etatism med ansiktet vänt mot konsumtionen, bort från produktionen. Eller mera exakt: när ansiktet trots allt varit vänt mot produktionen så har det endast sett en obönhörlig lagbundenhet ledande till fortsatt befolkningsomflyttning och koncentration.

11.3. Språklig legitimering

I kapitel 9 konstaterades att »tillväxten» av aktörerna använts som »en symbol för det opåverkbara» (s. 122 f.). »Tillväxten» eller något av dess närbesläktade uttryck (»den ekonomiska effektiviteten» etc) har använts som om de hänvisade till ett bestämt område i verkligheten, som inte tillåter påverkan av regionalpolitiska medel. Det har i kvantitativa termer talats om såväl »ökad tillväxt» som »högre levnadsstandard» på ett sätt som om »tillväxt» och »levnadsstandard» vore begrepp med självklar kvalitativ innebörd.

Hur man på effektivaste sätt skall åstadkomma »tillväxt» är ett stort problem för nationalekonomerna. De kan inte med någon större grad av precision väga olika faktorers respektive bidrag till och sammantagna betydelse för »tillväxten».[12] Eftersom det därtill långtifrån existerar någon enhetlig regional teori[13] så är det ännu svårare att utvärdera effekterna av en viss regional politik på »tillväxten». Dessutom är det senare ett heterogent sammansatt begrepp och inte något som liknar en homogen kaka.[14] Men undersökningen har visat att aktörerna behandlat »tillväxten» i enlighet med kak-analogin. »Tillväxten» har framstått som en kaka som kunnat bakas större eller mindre beroende på vilka regionalpolitiska åtgärder som satts in.

På fyrtio- och femtiotalet användes tillväxtargumentet för att motivera frånvaron av adresserade och sektorövergripande regionalpolitiska medel. Om »tillväxten» inte krävde koncentration borde det ju räcka med den rådgivning till industriföretagens representanter som då förekom för att få till stånd en önskad utveckling. Om »tillväxten» däremot verkligen krävde koncentration så var det ju viktigt att inte lägga några hinder i vägen för en sådan utveckling. Därmed var politikerna helgarderade om det gällde att presentera ett försvar för den regionalpolitiska passiviteten.

På sextiotalet ansågs »tillväxten» tillåta ett försiktigt användande av subventioner till industriföretag och i början av sjuttiotalet rentav en rikare arsenal av regionalpolitiska medel.

En och samma tillväxtlogik har således tillåtit såväl passivitet som användandet av olika regionalpolitiska medel. Den föga precisa formeln »tillväxt kräver koncentration» (före 1964: »tillväxt *kanske* kräver koncentration») har legat som ett täcke över regionalpolitiken under hela den studerade tidsperioden. Trots att begreppet i realiteten är heterogent och trots att det är svårt att avgöra vilka effekter specifika åtgärder får för »tillväxten» (eller mera exakt:

för specifika komponenter i »tillväxten») har aktörerna använt det som om det varit ett homogent och oproblematiskt begrepp. Hur har de mot denna bakgrund med sådan envishet kunnat åberopa »tillväxten» som yttersta gräns för det regionalpolitiskt genomförbara? Det är tydligt att begreppet »tillväxt» inte har stått i något direkt och okomplicerat förhållande till den praktiska politiken. Tillväxtlogiken har förblivit densamma trots variationer i den regionalpolitiska medelsarsenalen. Med hjälp av formeln »tillväxt kräver koncentration» har aktörerna inför sig själva och inför människorna i allmänhet angett en förklaring till den regionala utvecklingen. Denna förklaring har samtidigt framstått som ett försvar för den regionalpolitiska strategin sådan den sett ut vid olika tidpunkter. Detta resultat av undersökningen talar för att föreställningarna bakom regionalpolitiken inte bara haft till uppgift att ge rekommendationer för det politiska handlandet. De har också haft en viktig *språkligt legitimerande* funktion. Det är ett påstående som kräver en utförligare kommentar.

En med den tyske samhällsteoretikern Max Weber starkt förknippad tanke är att det hos det politiska systemet finns en funktion, som innebär att de styrande inför sig själva och inför människorna i allmänhet framställer sin maktutövning som rättmätig. Den politiska makten och de politiska besluten behöver med andra ord legitimeras.[15]

I de västerländska demokratierna spelar den politiska demokratin som sådan en avgörande legitimerande roll. Tillämpningen av principen en man – en röst kan skapa ett intryck av att det är människorna som styr sig själva genom de representativa institutionerna. Allmänna val, riksdagsdebatter, uttalanden av statsråd etc är *i detta perspektiv* ritualer vars funktion är att ge kontinuerlig legitimitet åt det rådande systemet alldeles oavsett det materiella och språkliga innehållet i enskilda beslut och uttalanden.[16]

Men de politiska besluten behöver också legitimeras var för sig.[17] När staten ingriper på nya områden av samhällslivet åtföljs dessa ingripanden av förväntningar från människorna på innehållet i de nya åtagandena. Man kan anta att dessa åtgärder bäst legitimeras genom att de utförs på ett sätt som faktiskt gynnar majoriteten av medborgarna. SAP:s långa regeringsinnehav och dominerande inflytande i arbetarklassen kan t.ex. inte förstås, om man inte antar att partiet fört en politik som faktiskt har tillgodosett viktiga behov hos denna arbetarklass. Men dels kan det vara svårt att se på vilket sätt en viss politisk åtgärd faktiskt påverkar människornas livssituation (däri inberäknat hur verkningarna uppfattas av människorna själva) och dels föreligger ett mer eller mindre vidsträckt gap mellan den tidpunkt när en viss politik beslutas och när dess verkningar är möjliga att upptäcka. Bl.a. av dessa skäl kan en språklig eller på annat sätt symbolisk handling helt eller delvis ersätta en materiell värdefördelning. Det finns en särskild symbolsfär, där aktörerna utför språkliga och andra symboliska handlingar.[18]

För att den språkliga legitimeringen (dvs aktörernas förmåga att med hjälp av språket framställa sin verksamhet som rättmätig) skall lyckas måste föreställningarna äga en språklig form, som gör att de blir lätt igenkända och åtföljs av lydnad. I idealfallet skall reaktionerna hos de människor till vilka föreställningarna riktas bli: »Det är ju uppenbart! Så är det! Just så är det!»[19] Om

inte föreställningarna ger upphov till en sådan reaktion eller om de inte förändras så att de uppfyller detta krav kanske det blir nödvändigt att låta övertalningen eller suggestionen kompletteras av ekonomiska sanktioner eller i sista hand våld. Den språkliga legitimeringen och det repressiva våldet är ändpunkter på en skala, som erbjuder olika former av legitimerande åtgärder. Men t.o.m. den mest brutala form av repression tycks i sin tur kräva någon form av språklig legitimering.[20]

Det är alltför enkelt att se förhållandet styrande-styrda som en fråga om antingen repression eller positiv lydnad (legitimitet). Element av båda förekommer samtidigt. Dessutom kan de styrda helt enkelt vara apatiska eller likgiltiga och därigenom fortsätta att acceptera givna förhållanden. En sådan apati eller likgiltighet kan t.ex. bero på att det i det komplex av föreställningar som förs ut genom centrala statliga organ och i massmedia finns en konformitet, som undertrycker de idéer som anvisar alternativ.[21] Jag återkommer strax till detta.

I ett givet komplex av föreställningar ingår vissa språkliga termer, som fungerar som ett slags identitetskort. Dessa legitimationssymboler eller nyckelord utgör en förmedlande länk och en källa till ömsesidigt samförstånd mellan aktöter som omfattar ett visst mönster av föreställningar. Omvänt tjänar de samtidigt syftet att avgränsa en viss aktörsgrupp från en annan. Ord som skapar samhörighet inom en viss grupp blir signaler till avståndstagande från en annan grupps sida. Ideologien förfogar över ett förråd av nyckelord, som får sin mening bestämd av den speciella miljö i vilken de uppträder.[22] Att termen »kommunist» har en annan innebörd för en moderatanhängare än för en anhängare till VPK är en illustration till detta förhållande. Ett mindre trivialt exempel är att termen också har olika innebörd för anhängare till olika kommunistiska grupper.[23]

Med hjälp av nyckelorden kan samförstånd skapas utan att de kommunicerande aktörerna behöver tolka och analysera innehållet i nya budskap. Via olika statliga organ kan aktörerna i regering och riksdag på detta sätt forma och befästa olika föreställningar hos människorna.[24] Den symboliska värdefördelningens betydelse har i det angivna perspektivet fångats väl i följande rader av den amerikanske statsvetaren Murray Edelman.[25]

»Den styrande makten påverkar beteendet i huvudsak genom att forma verklighetsuppfattningarna hos ett stort antal människor i tvetydiga situationer. Den bidrar till att skapa deras föreställningar om vad som är riktigt, deras uppfattningar av vad som är fakta och deras förväntningar om vad som skall komma. När den styrande makten formar förväntningarna om framtiden möter dess vinkar (eng. *cues*) ofta få modifierande eller konkurrerande vinkar från andra källor, och denna funktion hos den politiska aktiviteten utgör därför en i hög grad mäktig påverkan på beteendet».

Varför sker geografisk koncentration av produktion och bebyggelse? Vilken är den önskvärda fördelningen av befolkningen över landets yta? Min undersökning har visat att aktörerna under hela den studerade tidsperioden uttryckt verklighetsuppfattningar och värderingar som svar på dessa frågor. Det har skett samtidigt som handlingsrekommendationerna oftast varit påfallande tunna och osäkra. Verklighetsuppfattningarna och värderingarna har befunnit sig på en högt ovanför den praktiska politiken svävande nivå. Som en besvärjelse

har statsideologiens företrädare inför sig själva och inför människorna upprepat att koncentration och kraftig befolkningsomflyttning är nödvändig för »tillväxten» och att inga regionala mål får ställas som äventyrar en sådan utveckling. »Tillväxten» och närliggande uttryck såsom »den ekonomiska effektiviteten» etc framstår som legitimationssymboler ungefär på samma sätt som Guds allsmäktighet i den kristna föreställningsvärlden.[26] »Tillväxt kräver koncentration» (»ske vad tillväxten kräver»!) är ett uttryck som i likhet med »Ske Guds vilja» riktar sig till människorna för igenkännande, bejakande och underkastelse. Det åkallade Subjektet (»tillväxten», Gud) förenar i sin gestalt både stränghet och godhet. Om människorna lyder dess påbud tilldelas de som belöning »högre levnadsstandard» eller »himmelsk frid». Omvänt bestraffas de vid olydnad med »lägre levnadsstandard» eller förbud att inträda genom »porten till himmelriket».

Hur har människorna reagerat på regionalpolitikens legitimerande besvärjelser? Har de reagerat så som de i idealfallet borde göra, dvs genom att svara »Det är ju uppenbart! Så är det! Just så är det!»?[27] Att reda ut detta kräver helt andra metoder än dem som kommit till användning i min undersökning. Man skulle behöva mäta effekterna av de ideologiska meddelandena på människornas medvetande.[28] Men reaktionerna vid SAP-kongresserna 1969 och 1972 kan kanske tas som tecken på att människornas svar börjat fjärma sig påtagligt från den konstruerade idealsituationen. De stämningar som förmedlades av gentemot partiledningen och regeringen kritiska kongressombud kan tolkas som att människorna ute i landet börjat ifrågasätta rättmätigheten i de budskap som statsideologien sände ut på regionalpolitikens område.

Regeringens svar på kritiken blev att starkare än förut framhäva regionalpolitikens vikt. Det gjorde den dels materiellt, genom en utökning av medelsarsenalen, och dels symboliskt. Omständigheterna kring presentationen av proposition 1972:111 (»Sverige-planen») är ett bra exempel på det sistnämnda. Propositionens omfång (1700 sidor), statsministerns »förord», faktasammanställningarna, länsprogrammen, katalogen av verksamma eller utlovade åtgärder och den samtidigt utgivna intervjun med Olof Palme är symboliska inslag, som tjänade syftet att understryka den socialdemokratiska regeringens engagemang för regionalpolitiken.

När det gäller det övergripande målets formulering sker dessutom en språklig formförändring av sannolikt icke ringa symbolisk vikt. Befolkningsomflyttningarnas och koncentrationens nödvändighet slås nämligen fast först sedan »de mänskliga behoven och önskemålen» framhävts. Den traditionella tillväxtlogiken frångås inte men dess enskilda satser framförs i en annan ordning. Visserligen framhävs »de mänskliga behoven och önskemålen» och det betonas att man skall eftersträva »förbättrad jämvikt i den näringsgeografiska utvecklingen». Ändå är det fortfarande så att regeringen försöker forma förväntningarna om framtiden på ett sätt som förutser koncentration och befolkningsomflyttning. Genom påståenden som att koncentrationen »på lång sikt» och »till en del» kan motverkas men att det »i många fall» inte är möjligt utnyttjas åter det diffusa språkbruk som var så vanligt i statsideologien på fyrtio- och femtiotalen. De mera oförbehållsamma påståenden om koncentrationens nödvän-

dighet (och önskvärdhet) som präglade större delen av sextiotalet bedömdes nu inte lika gångbara.

»Tillväxten» som symbol för det opåverkbara har sällan givits någon precis innebörd. Ändå har begreppet och dess närbesläktade uttryck försetts med associationer i viss riktning. Det har framstått som mer eller mindre självklart att »tillväxten» mår bäst av att industriföretagen får lokalisera enligt sina ägares lönsamhetskalkyler, ibland påbättrade av Ams.

Respekten för »tillväxten» är djupast sett en respekt för en föreställd kapitalistisk rationalitet. Att denna rationalitet intill sjuttiotalets början givits en anmärkningsvärd snäv tolkning visas bl.a. av fixeringen till industriföretagens lokalisering. Denna fixering har blockerat förståelsen för att det är andra ekonomiska aktiviteter än just tillverkningsindustrin som varit drivkrafter i storstadskoncentrationen under efterkrigstiden.

I början av sjuttiotalet presenterar ERU forskningsresultat, som visar att den kapitalistiska rationaliteten i vid mening tillåter mer differentierade och långtgående politiska ingripanden än vad som dittills gjorts. Det är med andra ord möjligt att påverka den regionala utvecklingen starkare än vad man gjort tidigare utan att kapitalismen som sådan därmed äventyras. Detta understryker tillväxtlogikens språkligt legitimerande funktion. Hänvisningarna till »tillväxtens» krav har tjänat som alibi för en passiv och/eller »omedveten» regionalpolitik, som starkt bidragit till befolkningsomflyttning och storstadskoncentration.

Om politikerna är beredda att i fortsättningen dra några andra slutsatser av det lokaliseringsbara utrymme som ERU påvisat återstår att se. Utflyttningen av statliga verk och den åter aktualiserade frågan om etableringskontroll kan vara tecken på att en sådan omprövning är på väg fr.o.m. sjuttiotalets första år. Kanske skulle politikerna därvid få oväntad hjälp av en ekonomisk nedgång, som drabbade också storstadsområdena. Därmed blev, åtminstone tillfälligt, en av befolkningskoncentrationens sugpumpar obrukbar.[29]

Enligt ovan anförda citat av Murray Edelman kan den styrande makten utöva en mäktig påverkan på beteendet genom att dess föreställningar om verkligheten saknar alternativ från andra källor. Genom att oupphörligt och med »experternas» föregivet oomtvistliga sanningar till stöd föra fram bestämda föreställningar som anvisar ett och samma sätt att se på verkligheten kan det intrycket skapas att det helt enkelt inte finns några alternativ. Min undersökning har visat att detta är något som stämmer väl med föreställningarna bakom regionalpolitiken. Statsideologien har med hänvisning till »tillväxten» låtit påskina att det bara funnits en möjlig väg att gå. Antingen sker fortsatt koncentration och »tillväxt» som leder till »högre levnadsstandard» eller också försöker man bryta med »tillväxtens» krav vilket skulle omöjliggöra den »högre levnadsstandarden». Den hos SAP påtalade produktionsdeterminismen har rentav framstått som en ödestro.[30]

Denna ödestro har också fungerat som en självuppfyllande profetia. Genom att hänvisa till »tillväxtens» krav och genom att inte vidta åtgärder som strider mot dessa (i varje fall har syftet varit att få alla åtgärder att harmoniera med »tillväxten») har aktörerna faktiskt bidragit till att åstadkomma det förutsedda

resultatet. Ja, de har också mera aktivt bidragit till detta. Bostadspolitiken, rörlighetspolitiken och ortsklassificeringen med dess bakgrund i föreställningar om »kontraktiva» och »expansiva» orter och regioner är exempel på hur politikerna bidragit till en utveckling i riktning mot geografisk koncentration.

De ansvariga politikerna skulle således kunna peka på den faktiska utvecklingen och säga: »Se här. Vad var det vi sade. Koncentrationen är nödvändig». Därvid legitimerar de koncentrationen inte bara i en allmän och mycket vid mening (som att befolkningen i allt högre grad samlas i tätorter i stället för att bo utspridd på landsbygden). De legitimerar också de *former* denna tagit under den period samma aktörer innehaft den politiska makten. Den självuppfyllande profetian är sannolikt en mycket vanlig form för legitimering. Genom att göra prognoser (länsplaneringen!) och anpassa handlandet efter dessa prognoser kan man säga att politikerna handlar efter principen »förutspå och få rätt».[31]

11.4. Kapitalismen — en given förutsättning

Den språkliga legitimeringen av regionalpolitiken har skett med hjälp av en specifik kombination av nyckelord (legitimationssymboler).[32] Dessa uttrycker såväl det ekonomiskt nödvändiga som det regionalt önskvärda. I regionalpolitikens omedelbara närhet återfinns tillväxtlogiken i dess enkla grundform: »tillväxt kräver koncentration». Här framstår koncentrationen som nödvändig och/eller önskvärd därför att den är underordnad en högre nödvändighet (»tillväxten»). Att denna i sin tur är en förutsättning för »högre levnadsstandard» har i regel underförstått. De regionala målen slutligen har måst ges en sådan innebörd att de harmonierat med det nödvändiga, dvs »tillväxten».

Detta system av önskvärda och nödvändiga element framstår som ett logiskt helt men vilar i sin tur på en viktig förutsättning. Ytterst handlar det om vad som är nödvändigt och önskvärt givet kapitalismen som produktionssätt. Huruvida landsbygdens, Norrlands och Norrbottens avfolkning, storstadstillväxten eller befolkningsomflyttningarna i allmänhet betraktats som nödvändiga/önskvärda eller inte är i sista hand beroende av vad aktörerna ansett att kapitalismen fordrar enligt sin egen inneboende logik. Aktörerna har sagt ungefär så här: »Om tillväxten (underförstått *kapitalistisk* tillväxt) kräver koncentration, då måste vi acceptera detta och rätta våra önskningar därefter». Det innebär t.ex. att det bakom SAP:s och centerpartiets skilda uppfattningar av det lokaliseringsbara utrymmet finns en gemensam föreställning om att kapitalismen är det bästa och/eller enda möjliga produktionssättet. Den föreställda kapitalistiska rationaliteten har med andra ord varit en grundläggande premiss för de i undersökningen analyserade föreställningarna bakom regionalpolitiken.

I ett fall (Svenson & Thufvesson) har den kapitalistiska rationaliteten rentav förankrats i »näringsfriheten» som »en tillämpning av individens frihet att välja levnadsbana». Därmed legitimeras den ojämna regionala utvecklingen och statens begränsade förmåga att komma till rätta med denna av tanken att det handlar om resultat av individens eget val. Enligt ett ERU-dokument från 1970

(s. 129 ff.) skall inflyttningen till storstadsområdena ytterst ha berott på människornas egna, i gränsnytteteoretisk mening »rationella» val. Efter noggranna kalkyler har de flyttande människorna kommit fram till att de härigenom når störst »nytta» och gör »välfärdsvinster».

Men såväl Svenson & Thufvessons som ERU:s försök att på detta sätt förklara/legitimera den ojämna regionala utvecklingen (med deras egen terminologi: »de regionala obalanserna») med hänvisning till individens »frihet» och »nytta» har visat sig innehålla påtagliga sprickor. Tesen om »det fria valet» upprätthålls inte konsekvent. Ibland sägs det ha förekommit »tvång» och ibland heter det att man inte vet vad individen egentligen vill. Dessa motsägelser kan sättas i samband med det missnöje med den regionala utvecklingen som kunnat beläggas i vissa attitydundersökningar och i andra sammanhang, t.ex. på SAP-kongressen 1969. Att inför sådana missnöjesyttringar konsekvent hävda att den ojämna regionala utvecklingen är ett uttryck för »individens frihet att välja levnadsbana» och hennes strävan att »nå den situation som ger högst nytta» har tydligen inte varit möjligt.

Men det är inte bara den ojämna regionala utvecklingen som legitimerats av »näringsfriheten», som en »tillämpning av individens frihet att välja levnadsbana». Ytterst handlar det om en legitimering av kapitalismen som sådan.

»Näringsfriheten» framställs av Svenson & Thufvesson som en av våra »medborgerliga fri- och rättigheter» och därmed som en »omistlig beståndsdel» av samhällssystemet. Att på detta sätt se »näringsfriheten» och därmed kapitalismen som ett uttryck för »individens frihet» är ett vackert exempel på vad Nicos Poulantzas kallar »den borgerliga juridisk-politiska ideologien»[33] I enlighet härmed definieras inte individerna efter sin ställning i produktionsprocessen (jfr den förliberala indelningen av befolkningen i stånd). I stället framställs de som rättsligt-jämlika subjekt. Den vid sekelskiftet 1900 verksamme professorn i statskunskap, Pontus Fahlbeck, uttrycker detta förhållande:[34] »Allas likhet inför lagen utgör den juridiska grundvalen för klass-samhället».

I det ideologiska språket förnekas klasskillnaderna. Staten framträder inte som en klasstat utan som en på individuella rättigheter (t.ex. näringsfriheten) grundad rättsstat. Så framställs företagen som enskilda individers egendom och inte som ägda av representanter för en viss klass.[35] I ett samhällsvetenskapligt standardverk, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, beskrivs följaktligen kapitalismen som ett system där »individen» har frihet att starta produktion varhelst det går att göra profit.[36] Och så förhåller det sig ju verkligen, så länge man betraktar det hela uteslutande som en juridisk fråga. I praktiken råkar det emellertid vara så att det är ett försvinnande fåtal som på detta sätt kan utnyttja »näringsfriheten», denna, enligt Svenson & Thufvesson, »omistliga beståndsdel» av vårt samhällssystem.

De studerade aktörerna har oftast haft en nära socialdemokratisk anknytning helt enkelt beroende på att SAP suttit i regeringsställning under hela den studerade tidsperioden. Även om SAP-politiker erkänt att »marknadskrafterna» etc medfört »personliga lidanden», »psykologiska problem», »påfrestande sociala följder», ja rentav »betydande värdeförluster» för många människor så har de uttryckt en i grunden positiv inställning till dessa »marknadskrafter». Eller är

det kanske riktigare att säga att de varit oförmögna att tänka ett system, där inte den företagsekonomiska kalkylen är det primära lokaliseringskriteriet? Hur ofta har de inte hävdat att en samhällsekonomisk kalkyl i princip borde styra lokaliseringen samtidigt som de saknat förmåga att ge denna tanke en konkret innebörd? I praktiken har den företagsekonomiska lönsamheten kommit att framstå som det enda tillämpbara kriteriet.

I SAP:s ideologi, sådan den kommit till uttryck i föreställningarna bakom regionalpolitiken, framstår kapitalismen som det enda möjliga produktionssättet. Från SAP-håll talas överhuvudtaget inte om produktionssätt eller alternativa ekonomiska system utan »ekonomin» och dess »tillväxt» framstår som något »tekniskt» givet. Det är utifrån denna mer eller mindre klart uttalade premiss som de regionala målen har formulerats.

Tidigare gjordes en schematisk uppställning av det ideologiska mönstrets grundform. Denna kan nu kompletteras med hänsyn tagen till SAP:s ideologi som helhet.[37] Vi får då följande uppställning:

Det nödvändiga N 1.	Konkurrensen och tekniken – pådrivna av statliga åtgärder – ger upphov till (kapitalistisk) tillväxt
	som kräver
Det nödvändiga N 2.	en betydande omflyttning och koncentration av befolkningen
	som leder till
Det önskvärda Ö 1.	en högre levnadsstandard, dvs en högre och – tack vare statlig omfördelning – mellan människorna mera jämnt fördelad individuell och kollektiv konsumtion
	som tillåter
Det önskvärda Ö 2.	en högre och mera jämlik konsumtion också för människorna inom olika län
	under förutsättning att det sker
Det nödvändiga N 3.	en koncentration av befolkningen och konsumtionsmedlen inom länen
	som i sin tur rentav tillåter
Det önskvärda Ö 3.	att flyttningarna från de kontraktiva till de expansiva regionerna i någon mån minskar i omfattning.

Lägg märke till hur det nödvändiga (N1-2) ytterst handlar om *produktionen,* medan det önskvärda (Ö 1-2) rör *konsumtionen.* Men när de regionala målen väl givits en konsumtionsinriktad innebörd (Ö 2) förutsätter de i sin tur en nödvändig inomregional koncentration (N 3). En »mera jämlik» *individuell* konsumtion blir möjlig bara där den privata affärsverksamheten är tillräckligt utbyggd (dvs där affärsmännen finner ett tillräckligt kundunderlag för lönsam handel). En »mera jämlik» *kollektiv* konsumtion blir möjlig bara där det finns ett visst befolkningsunderlag för skolor, sjukhus, vårdhem etc.

Omflyttning och koncentration blir med andra ord nödvändiga (N 2/N3) av två skäl. För det första bidrar de till »ekonomisk tillväxt» (N 1), vilket i sin tur

är en förutsättning för »högre levnadsstandard» i allmänhet (Ö 1). För det andra leder de till »högre levnadsstandard» också i regionalt avseende (Ö 2). Det sistnämnda innebär att omflyttningen och koncentrationen kan legitimeras på ett mera direkt sätt. En legitimering behöver härigenom inte ta omvägen över »ekonomisk tillväxt» (N 1) och »högre levnadsstandard» i allmänhet (Ö 1). En betydande – av regionalpolitiska åtgärder i någon mån modifierad – omflyttning och koncentration av befolkningen blir nödvändig (N 3) därför att den *regionala* konsumtionsjämlikheten kräver detta.

Paradoxalt nog är det tänkbart att också en konsumtionsinriktad och tillväxtbestämd regionalism *indirekt* kan ge upphov till en viss *produktions*jämlikhet i regionalt avseende. Detta antyds av 'Det önskvärda Ö 3'.[38]

Det är slående hur mönstret av nödvändiga och önskvärda element får sitt innehåll bestämt av hur SAP uppfattar kapitalismen. Med John Stuart Mills ord: »Lagarna och förutsättningarna för produktionen av välstånd får karaktären av fysiska sanningar . . . När sakerna väl finns där så kan mänskligheten, individuellt eller kollektivt göra vad den vill med dem . . .»[39]

Men SAP har ju låtit *staten* ingripa också i produktionen! Förvisso, men på den kapitalistiska rationalitetens grundvillkor. Som bankoutskottet uttryckte det 1956 (se ovan, s. 54): »Det primära i strävandena till ett i skilda delar av landet allsidigt utvecklat näringsliv är *givetvis* att företagsekonomiska förutsättningar finns för företagens förläggning till en viss ort eller viss del av landet» (kursiv. här).

Eller, för att välja ett renodlat SAP-dokument från 1968 (se ovan, s. 98): »Målet för den regionala politiken är detsamma som för andra delar av näringspolitiken: att främja en effektiv användning av kapital och arbetskraft och därmed ett snabbt ekonomiskt framåtskridande. Uppgiften är därför att styra utvecklingen mot den från ekonomisk synpunkt lämpligaste fördelningen av dessa produktionsfaktorer».

I SAP:s ideologi, sådan den utvecklats som bakgrund till regionalpolitiken 1940-1972, förutsätts att det grundläggande förhållandet mellan »produktionsfaktorerna» »arbete» och »kapital», mellan arbetare/tjänstemän och kapitalister skall bestå. Är denna slutsats giltig också för perioden efter 1972? Eller kommer SAP då att formulera regionala mål som inte på ett självklart sätt tar kapitalistisk »tillväxt» för given?

Noter

Kapitel 1

1. Hellspong, Mats & Löfgren, Orvar, *Land och stad, svenska samhällstyper och livsformer från medeltid till nutid,* Lund 1972, s. 35.

2. *Population movements and industrialization. Swedish counties 1895-1930. Volume II,* Nr 10 i serien *Stockholm economic studies,* Stockholm 1941, s.8 (e.ö).

3. Guldbrandsen, Odd & Lindbeck, Assar, *Jordbrukspolitikens mål och medel,* Stockholm 1968, s. 19 (sifferuppgiften), 61 och passim. Angående jordbrukspolitikens syfte jfr. *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. De 27 punkterna med motivering,* Stockholm 1944, s. 135, 138.

4. För enstaka undantag se t.ex. Balgård, Gunnar, *Angår det Sverige om Norrland finns,* Stockholm 1970, s. 21-22; Ekström, Per Olof, *Mordet på modernäringen,* Stockholm 1969, s. 35. En intressant analys av hur bondeförbundet kunde bli *pådrivande* i den statligt planerade och genomförda avvecklingen av småjordbruk ges i Fryklund, Björn m.fl., »Från bondeförbund till centerparti», *Zenit* nr 34 1973. Chef för jordbruksdepartementet under koalitionsåren 1951-57 var bondeförbundaren Sam Norup.

5. Westerlind, Erik & Beckman, Rune, *Sveriges ekonomi. Struktur och utvecklingstendenser,* Lund 1974, s. 38.

6. *Samhällsplanering i Sverige. Regionalpolitisk planering. Fysisk riksplanering. Regional trafikplanering. Ett bakgrundsmaterial från arbetsmarknads- bostad- och kommunikationsdepartementen, u.o 1974, s. 23.*

7. Ibid., s. 25-31.

8. Se litteraturförteckningen under *Statens offentliga utredningar,* särskilt utredningarna på 70-talet. Rika på data är också Dahlberg & Holmström (1976), Lorendahl (1974), Näslund & Persson (1972), Svenson & Thufvesson (1971 och 1974) samt i not 6 ovan anfört arbete.

9. I likhet med bl.a. den amerikanske ekonomiprofessorn Dudley Dillard anser jag det befogat att tala om kapitalism som ett ekonomiskt system historiskt avgränsat från feodalism, socialism och kommunism. Dillard, Dudley, *Västeuropas och Förenta staternas ekonomiska historia,* Lund 1969, s. 15.

10. Termen »nord-syd-problemet» (primärt åsyftande förhållandena i Italien) förekommer t.ex. hos Williamson, J.G., »Regional inequality and the process of national development – a description of the patterns», i Needleman, L. (ed.), *Regional analysis,* Bungay Suffolk 1972, s. 99. Termen »regional dualism» förekommer t.ex. hos Meyer, J.R., i Needleman (ed.), a.a., s. 28. Termen »inre kolonier» används av bl.a. Mandel, Ernest, *Senkapitalismen. Del 1,* Kristianstad 1975. kap. 3.

11. *Lokaliserings- och regionalpolitik. Delbetänkande avgivet av 1968 års lokaliseringsutredning,* SOU 1969:49, s. 30-31.

12. Dessa indikatorer på regional utveckling och underutveckling omnämns i Needleman, L., »Introduction» i Needleman, (ed.), a.a., s. 8.

13. Beträffande skillnaden mellan empiriska generaliseringar – vilka beskrivningar med hjälp av de indikatorer som nämns i texten kan vara exempel på – och lagar, se Bunge, Mario, *Scientific research I. The search for system,* Berlin, Heidelberg, New York 1967, s. 354-361.

Det är vanligt att man i litteraturen skiljer på djuphistoriska och för kapitalismen specifika förklaringar till urbanisering. Den förra förklaringstypen kretsar kring uppkomsten av en arbetsdelning, som bl.a. tog sig uttryck i delningen stad-land. Den senare förklaringstypen pekar på »konkurrensen» eller »marknadskrafterna», dvs kapitalismen, som en avgörande drivkraft för de senaste århundradenas accelererade urbaniseringsprocess. Se t.ex. Hauser, P.M., »Urbanization – an overview», i Hauser, P.M. & Schnore, L.F. (eds.), *The study of urbanization,* Chicago 1967, s. 1-48 och Lampard, E., »The history of the cities in the economically advanced areas», i Friedmann, J. & Alonso W., *Regional development and planning,* Cambridge, Mass., 1967, s. 331-342.

Ur ett marxistiskt perspektiv skiljer man naturligtvis mycket noga på förklaringar som tar sin utgångspunkt i för det kapitalistiska produktionssättet specifika egenskaper och sådana egenskaper som är karaktäristiska för andra produktionssätt. Se t.ex. Castells, Manuel, *The urban question. A Marxist approach*, London 1977. Beträffande Marx, se nedan not 1-2, kapitel 3. Jfr även beskrivningen av Lewis Mumfords analys i samma kapitel.

14. Myrdal, Gunnar, *Ekonomisk teori och underutvecklade regioner*, Stockholm 1969, s. 39. Myrdal är tillsammans med bl.a. A.O. Hirschmann och F. Perroux företrädare för teorin om obalanserad tillväxt. Se *Regional policy in Efta. An examination of the growth centre idea*, University of Glasgow, Occational papers n. 10, Edinburgh 1968, s. 59 ff. Jfr nedan kapitel 11, not 11.

En kritik av teorien om utvecklingspoler för dess bristande precision ges i Hansen, Niles M., "Development pole theory in a regional context", *Kyklos* nr 3 1967.

15. Statliga insatser kan givetvis bidra till att *förstärka* den ojämna regionala utvecklingen. Jfr Weissglass, Gösta, *Studies on service problems in the sparsely populated areas in northern Sweden*. Geographical reports no. 5. The department of geography, Umeå universitet 1975, s. 14; Guteland, Gösta, "Den offentliga sektorns roll i regionala utvecklingsförlopp", i Gustavsson, Bo (utg.), *Den offentliga sektorns expansion. Teori- och metodproblem*, Uppsala 1977, s. 109 ("Kort sammanfattning av diskussionen (kap. 4)"). Det heter i den senare texten bl.a. att den offentliga sektorn "som helhet ofta tenderat att utvecklas med- i stället för motkonjunkturellt".

16. Sandlund, Maj-Britt, "Den omedvetna regionalpolitiken", i Rydberg, Harald (red.), *Vårt behov av regionalpolitik*, Halmstad 1971. Jfr Weissglass, a.a., s 14, 20.

17. Med "ideologi" menar jag i denna undersökning "teorier eller mer eller mindre koherenta system av föreställningar eller övertygelser om världen som är explicit utförda", dvs "ideologi 1.2" hos Heeger, Robert, "Vad är en ideologi?", *Statsvetenskaplig tidskift* nr 3 1972. Vad jag avser med "SAP:s ideologi" och "statsideologi" framgår efter hand.

18. Dahlkvist, Mats, *Staten, socialdemokratin och socialismen. En inledande analys*, Lund 1975; Tingsten, Herbert, *Den svenska socialdemokratins idéutveckling. Del 1-2*, Stockholm 1967; Lewin, Leif, *Planhushållningsdebatten*, 2. uppl., Uppsala 1967.

19. Lindhagen, Jan, *Bolsjevikstriden. Socialdemokratins program. Andra delen*, Karlskrona 1974, s. 277-286. Jfr dens. & Nilsson, Macke, *Hotet mot arbetarrörelsen*, Jönköping 1970, s. 160-168. Denna bok diskuteras nedan i kap. 7.3. Socialdemokraten Gunnar Gunnarson, som är angelägen att framhålla SAP som ett marxistiskt parti, förbiser enligt min mening – till skillnad från Lindhagen – mervärdeteorins centrala roll i Marx teoretiska system. Se Gunnarson, Gunnar, *Socialdemokratiskt idéarv. Utopism, marxism, socialism*, Malmö 1971.

20. Uttrycket "produktionens hemliga verkstad" är hämtat från Marx, Karl, *Kapitalet. Första boken*, Uddevalla 1969, s. 152.

21. Se ovan not 19. Claes Fredelius anser att det i samtliga principprogram t.o.m. 1920 fanns "en klart fomulerad anknytning till marxismen, framför allt då den ekonomiska teorien (mervärdeteorien)". Samtidigt tycks mervärdeteorien ha betytt mer som "moralisk sporre" grundad i teoriens "föreställning om arbetets och arbetskraftens primära roll i produktionen av allt samhälleligt värde" än som vetenskapligt analysinstrument för att förstå samhället och betingelserna för dess förändring. Se Fredelius, Claes, *Det socialdemokratiska försöket. Om arbetarkontroll och företagsdemokrati i svensk arbetarrörelse*, Göteborg 1977, s. 116-117.

22. Se t.ex. Roll, Eric, *A history of economic thought*, London, Hertford and Harlow 1966, kap. VIII; Lange, Oskar, *Political economy. Vol. 1. General problems*, Poland 1963, kap. 6; Gustafsson, Bo, "Klassicism, marxism och marginalism", *Häften för kritiska studier* nr 1-2 1968.

23. Leif Lewin skriver om SAP:s näringspolitiska program på sextiotalet: "Statens roll bör bli att på ett energiskt sätt avlägsna alla de tröghetsmoment, flaskhalsar och hinder för den ekonomiska expansionen, som alltsedan industrialiseringsprocessens början uppstått både genom statsmakternas och näringslivets egen förskyllan. Staten skall uppspåra de ekonomiska utveck-

lingstendenserna och *påskynda* de expansiva krafterna." Lewin 1967, a.a., s. 437. Uttrycket "tröghetsmoment" används i LO-rapporten *Samordnad näringspolitik*, Stockholm 1961, s. 47.

24. Lewin 1967, a.a., s. 446. Jfr Tingsten, Del 2, a.a., s. 364; Renning, Anatol, "Socialdemokratin under efterkrigstiden", i *Från Palm till Palme. Den svenska socialdemokratins program 1882-1960. Kommentar och dokument utgivna av Föreningen Socialistisk Debatt*, Stockholm 1972, s. 106. Beträffande kapitalförhållandet se Dahlkvist 1975, a.a., s. 212-216 och dens., *Att studera Kapitalet. Första boken. Kommentar och studiehandledning*, Cavefors 1978, punkterna 101-105, 184-189, 299-301, 327 och 379.

25. Enligt Åke Olsson lade LO-kongressen 1941 grunden för fackföreningsrörelsens "okritiska förhållande till den ekonomiska och tekniska utvecklingen under årtionden framåt" och utgör därmed startpunkten för en utveckling av "tillväxtideologin". Se Olsson, Åke, *Anpassning eller förnyelse? Om arbetarrörelsen och den tekniska utvecklingen under efterkrigstiden*, Helsingborg 1977, s. 32.

26. "Den svenska socialdemokratins statsteori bar således redan av ursprunget ett utpräglat etatistiskt drag" skriver John Lindgren i sin avhandling *Det socialdemokratiska partiets uppkomst i Sverige 1881-1889*, Stockholm 1927, särskilt s. 289-319, cit. s. 307. Jfr Bergman, Paavo, Franck, Ann-Sofi & Karlsson, Birger, "Den politiska och ekonomiska kampens organisation och strategi. SAP:s och LO:s bildande", *Häften för kritiska studier* nr 2 1974; Sunesson, Sune, *Politik och organisation. Staten och arbetarklassens organisationer*, Arkiv avhandlingsserie 1, Kristianstad 1974, s. 116-129. Sunesson skriver t.ex.: "Lassalleanismens kärnpunkt låg i synen på staten som något gott i sig, och staten betraktades både som ett medel för att genomföra socialismen och som ett uttryck för socialismens högsta sanning" (s. 117-118). Se även Sunesson, Sune, "Den socialdemokratiska statsideologin och fackföreningsrörelsen", i Dencik, Peter & Lundvall, Bengt-Åke (red.), *Arbete, kapital och stat*, Stockholm 1974, s. 52-63; Dahlberg, Leif, "SAP:s ideologiska utveckling 1889-1914. Från klasskampens primat till taktikens diktatur", i *Från Palm till Palme* ..., a.a., s. 27; Lindkvist, Kent, "Reformismens statsuppfattning" i *Bokcafés månadsbulletin* nr 23 1977.

27. Lewin talar med direkt hänvisning till lokaliseringspolitiken vid sextiotalets början om "ett fortskridande accepterande av *marknadsideologien*" hos SAP (Lewin 1967, a.a., s. 439, kursiv. här). Marknaden är just platsen för *konkurrensen*. Begreppen »teknologisk ideologi» och »konkurrensideologi» belyses fortlöpande i texten och ägnas särskild uppmärksamhet i kapitel 11.2.

28. Sunesson, "Den socialdemokratiska ...", a.a., s. 224.

29. Jfr Altvater, Elmar, Hoffman, Jürgen, Schöller, Wolfgang & Semmler, Willi, »Stat, kapitalackumulation och sociala rörelser», *Tekla* nr 2 1977. Beträffande skillnaden mellan individuell och kollektiv konsumtion se Castells, a.a., s. 459-462. Kort kan sägas att kollektiv konsumtion är konsumtion som äger rum "inte genom marknaden utan genom statsapparaten" (ibid., s. 460, e.ö.).

30. Förhållandet produktion-cirkulation utreds klart av Dahlkvist 1978, a.a., punkterna 101-102 och 287-290.

31. Lindhagen & Nilsson, a.a., s. 166.

32. En fördjupad behandling av den revisionistiska statsuppfattningens förträngning av produktionssfärens sociala innehåll till fördelningssfären, där "socialstaten", "välfärdsstaten" etc framträder som ett autonomt subjekt med tillskriven förmåga att rättvist fördela produktionsresultatet ges i Müller, Wolfgang & Neusüss, Christel, "Socialstaten och motsättningen mellan lönearbete och kapital" i Altvater, Müller & Neusüss, *Stat och kapital – om statsinterventionism och socialstat*, Göteborg 1976. Den tyska originaltexten till de i denna antologi ingående uppsatserna av Altvater respektive Müller & Neusüss publicerades 1972 respektive 1970 och har haft stor betydelse för den efterföljande statsteoretiska diskussionen i Västeuropa.

33. "Få förstår demokratin bättre än Wallenberg", intervju med dåvarande industriminister Rune Johansson, *Veckans affärer* nr 26 1975, s. 84-86.

34. Se nedan s. 165 f.

35. Enligt partiledningens självsyn har SAP i ett första steg erövrat den allmänna rösträtten och därmed den "politiska demokratin". I ett andra steg har partiet ge-

nomfört sociala reformer, som sammantaget innebär vinnandet av den "sociala demokratin". I ett tredje steg är så partiet på väg mot en fullbordan av det långsiktiga målet – den "ekonomiska demokratin". Se t.ex. *Vem äger jobben. En tidning från LO om kapitalägarnas envälde i företagen,* 1977. Citatet i texten är hämtat ur *Partiprogram och kommunalt principprogram fastställda av 1975 års partikongress. Socialdemokraterna,* Borås 1975, s. 4.

36. Zetterbergs tes riktar sig uttryckligen mot Tingsten och senare uttolkare av socialdemokratins idéer som försöker "omvärdera partiets förflutna och tar fram förstoringsapparaten så snart de finner en tankegång som verkar vara ett eko av Karl Marx." Enligt Zetterberg vore det "bättre om man medgav sakernas rätta tillstånd: den svenska socialdemokratin är i allt väsentligt en inkarnation av den etiska socialismen. Även de bärande idéerna i dag inom socialdemokratin tillhör denna tradition. Den programrapport om jämlikhet som partiet och LO presenterade 1969 är t.ex. en rättighetskatalog i den etiska socialismens tradition." Zetterberg, Hans, "Villkoren för arbetarklassens befrielse: Rättigheter eller klasskamp?", *Sociologisk forskning* nr 1 1975.

37. Jfr Schanz, Hans-Jørgen, *Til rekonstruktionen af kritikken af den politiske økonomis omfangslogiske status,* Århus, 3. uppl. 1974, s. 46-47, (not 52!); Sunesson, "Den 'socialdemokratiska ...", särskilt s. 226, där moralismen i SAP:s ideologi betonas.

38. Dahlkvist, Mats, "Samhälle och stat i Eduard Bernsteins revision av marxismen", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* nr 9-10 1976.

39. Ibid., s. 30-31.

40. Enligt Leif Lewin kan olika »abstraktionsgrader" urskiljas i den "socialistiska" (läs: socialdemokratiska) politiken: "1. Högst uppe i idévärlden svävar drömmen om självförverkligandet, allas möjlighet att uppleva frihetskänslan." Redan i nästa steg följer så »statens förmåga att så påverka den sociala strukturen, att denna personlighetsutveckling befrämjas». (Lewin 1967, a.a., s. 77.) Här tror jag att Lewin träffande fångat två centrala element i SAP:s ideologi: för det första den övergripande etiska dimensionen (de socialdemokratiska värderingarna) och för det andra dess självklara politiska instrument – den historiskt givna staten (som är "socialistisk" fr.o.m. den tidpunkt socialdemokraterna själva får riksdagsmajoritet).

41. Att också de abstrakta *värderingarna* i en ideologi är möjliga att precisera så att de ger ett normativt klarare beslutsunderlag betonas av Björklund, Stefan, *Den uppenbara lösningen. Om möjligheten till en objektiv ståndpunkt i politiska värdefrågor,* Stockholm 1977.

42. *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram,* a.a.

43. Needleman, L., "Introduction", i Needleman (ed.), a.a., s. 15. Jfr nedan kapitel 10.2.

44. Elvander, Nils, *Svensk skattepolitik 1945-1970. En studie i partiers och organisationers funktion,* u.o. 1972, s. 315.

Kapitel 2

1. Williams, Raymond, *The country and the city,* London, Reading and Fakenham 1975, cit s. 347 (e.ö.).

2. von Hofsten, Erland, *Hur den svenska landsbygden avfolkas,* Stockholm 1940, s. 19.

3. *Betänkande angående "Landsbygdens avfolkning" avgivet av Befolkningskommissionen,* SOU 1938:15. Ordförande i den särskilda delegation som utformade betänkandet var den socialdemokratiske riksdagsledamoten Johan Persson. I övrigt ingick representanter för samtliga riksdagspartier utom skp.

4. Lewin 1967, a.a., s. 159-161.

5. Se ovan not 3. Den fortsatta redogörelsen, citaten inräknade, bygger på s. 199-208.

6. Ibid., s. 208, kursiv borttagen.

7. Jfr ovan s 7. ff.

8. Mot. 1944 I:106 = II:173. Motionen undertecknades av sex namn i första och sju i andra kammaren.

9. Mot. 1944 I:179 = II:265. Motionen undertecknad av sju namn i första och sju i andra kammaren.

10. Mot. 1947 I:169 = II:198. Trots uttrycket "dirigering" i citatet underströk en av motionärerna, Yngve Larsson, att före-

tagsekonomiska hänsyn "naturligtvis" måste vara bestämmande och att någon "tvångsdirigering" inte var aktuell. AK 1947:25, s. 76.

11. FK 1944:25, s. 35-39 (Nils Holmberg). Jfr Skp:s motion 1945 II:346 med krav på inrättande av ett centralt statligt organ för att genomföra en "landsplanering", bl.a. i syfte att begränsa storstädernas tillväxt och hejda "flykten från landsbygden".

12. FK 1944:25, s. 39-40 (Fredrik Ström; han pläderade också för utflyttning av statliga verk från Stockholm).

13. AK 1946:22, s. 13-17.

14. Första kammarens första tillfälliga utskott, 1944, utl. nr 10.

15. AK 1944:16, s. 27 (Fridolf Thapper), s. 28 (Frans Severin) och s. 32 (Andersson i Tungelsta).

16. Se nedan, avsnitt 2.3.

17. Mot. 1946 II:383. (C.O. Carlsson, Sven J. Vigelsbo, D. Boman).

18. Andra kammarens tredje tillfälliga utskott 1946, utl. nr 11.

19. AK 1945:27, s. 67-68 (Hansson i Skegrie); mot. 1947 I:170 = II:99. Till de åtta undertecknarna i andra kammaren hörde David Boman i Stavsund, som också stod bakom den mer "extrema" motion som omnämnts i texten (se ovan not 17). Jfr tanken på att använda byggnadstillståndslagen i lokaliseringspolitiskt syfte i den bf-motion som omnämns i texten och som beläggs i not 9 ovan.

20. Se t.ex. folkpartimotionen, not 10 ovan.

21. FK 1944:25, s. 41; AK 1944:25, s. 53; rskr 1944 450.

22. Se nedan, kapitel 4. Trots att utredningen redan kallats krävde bondeförbundet i en motion året efter (1948) att en utredning skulle tillsättas kring problemet »landsbygdens avfolkning»; mot. 1948 I: 137 =II:346.

23. Wiliamson, J.G., "Regional inequality and the process of national development; a description of the patterns", i Needleham (ed.), a.a., s. 99.

24. Myrdal, a.a., s. 39.

25. Meyer, J.R., "Regional economics: A survey", i Needleman (ed.), a.a., s. 28.

26. Mandel, Ernest, *Senkapitalismen. Del 1*, Kristianstad 1974, s. 94-95. Han hävdar också att denna parallellitet inte bara är formell utan också ett uttryck för samma ekonomiska mekanismer.

27. Ibid.; Amin, Samir, *Den globala kapitalackumulationen*, Uddevalla 1974, s. 35.

28. Hirschmann, Alfred O., *Strategin för ekonomisk utveckling*, Halmstad 1971, s. 190-191.

29. Uttalandet lär i själva verket vara en travestering av ett i sak likartat yttrande från riksrådet Carl Bonde 1635. Se Bäärnhielm, Göran, *I Norrland hava vi ett Indien. Gruvdrift och kolonisation i Lappmarken under 1600-talet*, Stockholm 1976, s. 5.

30. Näslund & Persson, a.a., s. 15.

31. Ibid.

32. Ibid., kap. 9, s. 136-153. Jfr nedan kap. 7.

33. *Förteckning över statliga utredningar 1904-1945*, utgiven av Riksdagsbiblioteket, Norrköping 1953, s. 1350.

34. Ibid., s. 951-953. En rad betänkanden publicerades 1904-1905. Ett konkret resultat härav blev "den norrländska förbudslagen". Jfr Carlsson, Sten & Rosén, Jerker, *Svensk historia II. Tiden efter 1718*, 2. uppl., Stockholm 1964, s. 611-613.

35. *Utredning angående Norrlands näringsliv. Förberedande undersökning verkställd av 1940 års Norrlandsutredning*, SOU 1943:39. Från socialdemokratiskt håll hävdades att detta var en utredning, som "direkt motverkar översta Norrlands intresse". Utredningsuppdraget hade nämligen givits överdirektören och chefen för egnahemsstyrelsen Erik Lindeberg, som redan i mars 1939, dvs ett år tidigare, hade fått i uppdrag att göra en motsvarande utredning för Industrins Utredningsinstitut. Enligt de socialdemokratiska andrakammarledamöterna Lindberg i Umeå och Lövgren i Boden gick den privata industrins utredning ut på att befästa utplundringen av norrländsk skogsråvara och motarbeta uppbygget av konkurrerande förädlingsindustri i Norrland; AK 1941:25, s. 4-15 (hela debatten), cit., s. 11 (O.W. Lövgren).

36. Norrlandskommitténs principbetänkande publicerades i tre delar, SOU 1949: 1-3. De fullständiga titlarna ges i litteraturförteckningen.

I kommittén ingick bl.a. ett flertal riksdagsmän från samtliga partier utom skp samt direktörer och andra företrädare för det privata näringslivet i landsdelen. Bland

de socialdemokratiska ledamöterna kan nämnas chefredaktörerna för *Norrländska Socialdemokraten* (O.W. Lövgren) respektive *Nya Norrland* (K.M. Mäler) och det fackliga organet *Skogsindustriarbetaren* (Hemming Sten). Lövgren hade 1938 gett ut en skrift med den talande titeln "Rättvisa åt Norrbotten".

37. Mot. 1940 I:89 = II:109. I spetsen för de 15 motionärerna i första kammaren stod rådman Gustaf Velander, Sundsvall. Motionärerna tänkte sig ingen utredning i vanlig mening utan en "kommission" med verkställighetsuppgifter, vilket underströks i debatten av Velander (FK 1940:30, s. 39). Det är dock tveksamt vilka dessa uppgifter skulle vara mera konkret.

38. FK 1940:30, s. 37 (Hemming Sten).

39. Se ovan, not 36.

40. SOU 1949:1, s. 16.

41. Ibid.

42. Ibid., s. 31. Försvarspolitiska motiv har paradoxalt nog anförts för att *inte* bygga ut näringslivet i Norrbotten. Under 1800-talets senare hälft fanns det de som trodde att en sådan utbyggnad skulle öka riskerna för utländsk aggression; Jonsson, Bo, *Staten och malfälten. En studie i svensk malmfältspolitik omkring sekelskiftet*, Stockholm 1969, s. 13 ff.

43. SOU 1949:1, s. 39.

44. Ibid., s. 31-32.

45. Ibid., s. 49-94. Beträffande termen "allmänna produktionsbetingelser" se kap. 10, not 51.

46. Ibid., s. 80.

47. I SOU 1949:3, s. 127, heter det att »i den mån» staten finner behov av investeringskontroll i lokaliseringssyfte så bör "behovet av en utveckling och differentiering av näringslivet i Norrland" beaktas. I SOU 1949:1, s. 52, understryks att staten redan beaktat önskemålen om lokalisering till Norrland vad gäller prövningen av byggnadstillstånd. Några belägg härför ges dock inte.

48. SOU 1949:3, s. 108 ff. Jfr nedan not 51.

49. Statliga industrier diskuteras i SOU 1949:1, s. 230-234.

50. Ibid., s. 51-52.

51. "Utredning angående åtgärder vid industrinedläggelse eller driftsinskränkning, som föranleder lokalt arbetskraftsöverskott", i SOU 1949:3, s. 103-151, i detta sammanhang s. 110-111. I en skrivelse till Konungen byggd på denna utredning föreslås bl.a. att "särskild anordning träffas" som gör det möjligt för staten att få en överblick över fall av industrinedläggelser som leder till "arbetskraftsöverskott", att arbetsmarknadskommissionen skall få medel till sitt förfogande för en försöksverksamhet med egnahemsförsäljning samt att frågan om förtidspensionering för flyttningsovillig äldre arbetskraft skall tas upp till prövning, ibid., s. 102.

52. Ibid., s. 108.

53. SOU 1949:1, s. 53.

54. Frågan sägs ligga utanför utredningens direktiv. SOU 1949:1, s. 43-45.

55. Ibid., s. 11. Sammanlagt 122 skrivelser författades av Norrlandskommittén åren 1944-1948 (ibid., s. 293-298). De enligt kommittén viktigaste av dessa räknas upp på s. 9-10 i SOU 1949:1.

56. Näslund & Persson, a.a., s. 33-34.

57. Jfr nedan, s. 93.

58. Domänverket köpte efter riksdagsbeslut 1930-1937 tre sågverk (Seskarö, Båtskärsnäs och Karlsborg) och en sulfatfabrik (Karlsborg). Tillsammans med riksdagsbeslutet 1939 att etablera ett järnverk i Luleå (NJA) är detta givetvis goda exempel på en tidig lokaliseringspolitk från statens sida. Se Näslund & Persson, a.a., s. 32-33.

59. Lövgren, O.W., "Socialiseringsfrågan och Norrbotten. Ett efterkrigsproblem", *Tiden* nr 6 1945, s. 329-333; mot. 1945 I:98 (två högermän och två socialdemokrater) = II:170 (en riksdagsman från vardera högerpartiet och bondeförbundet samt två socialdemokrater).

60. FK 1945:22, s. 33-45. Angående Myrdalskommissionen, se nedan, s. 29 f.

61. StU 1945 utl. nr 133, FK 1945:22, s. 47, AK 1945:22, s. 45. I utskottet reserverade sig 10 av 24 närvarande ledamöter till förmån för Norrlandskommitténs remissvar, där det bl.a. heter att statens medverkan i sammanhanget borde inriktas på företag "som äga naturliga förutsättningar att bestå i konkurrensen" och att en industriell expansion i Norrbottens län skulle ske på ett sådant sätt "att icke industrien i landet i övrigt lider obehörigt därigenom". Sättet att argumentera är något av ett eko från de mellansvenska bruksägare, som under 1800-talets senare hälft förordade statligt ägande för att hindra en exploatering av järnmalmstillgången i Norrbotten.

De var rädda för att den norrbottniska järnindustrin och/eller järnexporten skulle komma att innebära en farlig konkurrens för den egna industrin i mellansverige. Se Jonsson, a.a., s. 13 ff. och 353 ff. Det bör nämnas att såväl motionären O.W. Lövgren som motionens kanske argaste kritiker, Gustaf Velander, båda var ledamöter av Norrlandskommittén!

62. FK 1949:30, s. 3-14. Se vidare t.ex. mot. 1949 II:231 (undertecknad av 28 av 30 ledamöter från de fyra nordligaste länen) = 1:137 (19 av 20 norrlandsledamöter). Debatten kan studeras i FK 1949:17, s. 39-50 och AK:17, s. 135.

63. SAP:s kongressprotokoll 1940, 1944, 1948 och 1952. Frågorna berörs perifert 1940 (mot. nr 22, prot., s. 112-116), 1944 (prot., s. 250 och 259-260) och 1948 (mot. nr 31, prot., s. 252-253).

64. Se t.ex. Öhman, Berndt, *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947*, Halmstad 1970, s. 94.

65. Att satsa på ökad rörlighet för arbetskraften är en tanke som i svensk nationalekonomisk tradition går från Gösta Rehn och Rudolf Meidner via Gunnar Myrdal och Bertil Ohlin tillbaka till Gösta Bagge. Den sistnämnde påpekade redan 1917 möjligheten att minska arbetslösheten på detta sätt. Jfr Lindbeck, Assar, *Svensk ekonomisk politik*, 2. uppl., Stockholm 1969, s. 41. Jfr Lewin 1967, a.a., s. 248.

66. *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram*, a.a.; i detta sammanhang s. 12-13 och 69-84.

67. Lewin 1967, a.a., s. 252. Myrdalskommissionen kallades enligt samma källa av *Expressen* för "ett exekutivorgan för arbetarrörelsens efterkrigsprogram".

68. Ibid., s. 248. Omdömet gäller "Betänkande angående vissa arbetsmarknadsfrågor m.m.", i *Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering XI. Framställningar och utlåtanden från kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering 4*, SOU 1945:36. Lokaliseringsfrågan berörs på s. 7-8. Yrkandena görs på s. 41.

69. "Betänkande den 4 oktober 1944 angående investeringsavvägningen", i *Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. VII. Framställningar och utlåtanden från kommissionen för efterkrigsplanering 1*, SOU 1944:57, s. 73-107, cit. s. 87-88. Jfr bilagan i samma utredning: Svennilsson, Ingvar, "Avvägningsproblem inom sysselsättningspolitiken efter kriget", ibid,, s. 93-107. Svennilsson ger inget tydligt förord för en rörlig arbetsmarkandspolitik och pekar på att det finns ett utrymme för "stimulans åt ny företagsamhet" på nedläggningsdrabbade orter.

70. Mot. 1945 I:78 = II:135, I:53 = II:54, I:290 = II:449.

71. Mot. 1945 I:53 = II:54.

72. StU 1945 utl. nr 244, FK 1945:31, s. 35, AK 1945:32, s. 16. Utskottet hänvisade till *Norrlandsutredningen*, *Befolkningsutredningen* och *1942 års jordbrukskommitté*.

73. Mot. 1945 I:290 = II:449.

74. FK:s andra tillfälliga utskott 1945 utl. nr 18; AK:s andra tillfälliga utskott 1945 utl. nr. 10; FK 1945:31, s. 75-85 (röstsiffrorna 54-44, 8 avstår); AK 1945:25, s. 61-89 (röstsiffrorna 74-33, 18 avstår); rskr 1945:538.

75. Se not 68, kap. 5.

Kapitel 3

1. *Den tyska ideologin* författades gemensamt av Marx och Engels 1845-1846. Jag har citerat ur en av Sven-Eric Liedman översatt och utgiven text som ingår i Marx, Karl, *Människans frigörelse. Ett urval ur Karl Marx skrifter av Sven-Eric Liedman*, Stockholm 1965, s 154-155.

2. Referenser till texter där Marx och Engels uttalar sig om förhållandet stadland ges i Thomson, George, *Capitalism and after*, Letchworth, Hertfordshire 1973, s. 133-138 och Lefebvre, Henri, *La pensée marxiste et la ville*, 2 ed., Casterman 1972. Jfr nedan not 27.

3. Engels, Friedrich, *Herr Eugen Dührings omvälvning av vetenskapen (Anti-Dühring)*, Stockholm 1955, s. 411-412.

4. Se kap. 2, not 11.

5. Se kap. 2, not 73.

6. Tidskriften *Plans* första nummer utkom 1947. Den skulle enligt programförklaringen fylla den dubbla uppgiften att vara »ett kontaktorgan mellan fackmän och ett informationsorgan för de planeringsintresserade bland allmänheten». (*Plan* nr 1 1947, s. 1). Samma år bildades Föreningen för samhällsplanering, vars sekreterare

Per Holm också var redaktör för *Plan* och sekreterare för den lokaliseringsutredning som började arbeta 1947 (se nedan kap. 4).

7. Clason, Anders, *Plantänkande och planering – en studie i 1940-talets samhällsplaneringsidéer och initiativ.* Del I och II, licentiatavhandling i statskunskap, Stockholm 1966 (stencil).

8. Ibid. I, s. 15-17 och II, s. 21 (cit.).

9. Ibid. I, s. 37. Sune Lindström var sakkunnig i stadsplaneutredningen (1942) samt ledamot av markutredningen och naturskyddsutredningen. Han var lärare i stadsbyggnad vid KTH 1938-1947 och professor i samma ämne vid Chalmers Tekniska Högskola 1956-1969.

Arne S. Lundberg var knuten till kommunikationsdepartementet 1945-1951, från 1947 som statssekreterare. Han var partisekreterare i SAP 1944 och ledamot av Utredningen angående näringslivets lokalisering.

Ingvar Svennilsson var direktör vid Industrings Utredningsinstitut 1942-1951. Han medverkade som expert i Myrdalskommisionen, var med om att bygga upp den svenska långtidsplaneringen, var redaktör för *Ekonomisk Tidskrift* 1939-1956 och blev professor i nationalekonomi 1947. Han var också med om att starta Föreningen för samhällsplanering (ovan not 6).

Uno Åhrén var redaktör för tidskriften *Byggmästaren* 1929-1932, stadsplanechef i Göteborg 1932-1943, ledamot av en rad utredningar, bl.a. Bostadssociala utredningen 1933-1947, chef för Svenska Riksbyggen 1943-1945 och blev 1947 landets förste professor i stadsbyggnad. Strax före sin död tillägnades han till sin 80-årsdag ett hyllningsnummer av *Arkitekttidningen* (nr 15 1977). Samtidigt valdes han till hedersledamot av SAR. Jfr följande omdöme om Uno Åhrén från en av tidskriften *Arkitekturs* redaktörer Eva Eriksson: »Den som går tillbaka i historien för att finna de intressantaste strömningarna i den svenska arkitekturdebatten, hamnar alltid hos Åhrén.» Eriksson, Eva, »Uno Åhrén», *Arkitektur* nr 10 1977, s. 2.

10. En entusiastisk anmälan av *Stadskultur* görs av Åhrén, Uno, "Människan och städerna", *Byggmästaren* nr 20 1942. Se även William-Olsson, Tage, "Ett inlägg i idédebatten", ibid., nr 15 1942 och Ahlberg, C-F, "Mumford och kulturdebatten", ibid., nr 24 1942.

Referenser till den engelska planeringen görs bl.a. i Lundberg, Arne S., "Lokaliseringspolitikens administrativa frågor", i *Social årsbok 1947*, Stockholm 1948; Åhrén, Uno, "Kontroll över markanvändningen – samhällsbyggandets nyckelproblem", *Tiden* nr 5 1945; Stephenson, Gordon, "England bygger nya städer!", *Plan* nr 2 1948; "Tidens industrikritik. Staten och näringslivet. Ett engelskt arbetsprogram I och II", *Tiden* nr 7 och 8 1945. Jfr de socialdemokratiska motioner som behandlats ovan, s. 30. Den engelska debattens betydelse för de svenska samhällsplanerarna på fyrtiotalet har nyligen omvittnats av Lundberg, Arne S., "Är det gammalmodigt med 'community centers'", *Plan* nr 4 1977.

Mumford var det enskilda namn som under 50-talet omnämndes mest i tidskrifterna *Plan* och *Arkitektur*. Se Dahlgren, Stefan, »Sociologin i planeringen», *Plan* nr 4 1977.

11. Jag har använt en faksimilutgåva från 1972; Mumford, Lewis, *Stadskultur*, Surte 1972. Enligt Clason är Mumfords insats mer syntetiserande och propagandistisk än nyskapande; Clason, I., a.a., s. 13-14. Enligt Thomas Paulsson gjorde dock Mumford en självständig insats när han utsträckte stadsplaneringen till att gälla också regionerna; Paulsson, Thomas, *Ny stad. Människans miljö*, Stockholm 1958, s. 165.

12. Mumford, *Stadskultur*, a.a., s. 165.

13. Ibid., s. 166.

14. Ibid., s. 237, 344, 348 och 401.

15. Ibid., s. 227-236.

16. Ibid., s. 262-263.

17. Ibid., s. 230.

18. Ibid., s. 228.

19. Ibid., s. 289-297.

20. Ibid., s. 306.

21. Ibid.

22. Ibid., s. 309.

23. Ibid., s. 310.

24. Ibid., s. 314 (cit.), s. 376-377 och 393-394. Att inte länen svarar mot regioner i djupare "näringsgeografisk" mening framhålls t.ex. i direktiven till länsindelningsutredningen, *Ny länsindelning*, SOU 1967:23, s. 9-11. Jfr SOU 1951:6, s. 127-129.

25. Ibid., s. 310-320.

26. Ibid., s. 469.

27. Lefebvre presenteras i *Ord och Bild* nr 6 1974; Bergman, Bo, "Stadsbygget som politisk strategi: Henri Lefebvre och stadens befrielse", och Bergman, Bo & Mannheimer, Otto, "Det samhälleliga rummet. Ett samtal med Henri Lefebvre". Citatet i texten återger Bergmans referat av Lefebvres tankegång (s. 320).

En av många intressanta beröringspunkter med Mumford är det kritiska förhållningssättet till Marx, Engels och den "ortodoxa" (syftar här på den dominerande sovjetiska och östeuropeiska uttolkningen) marxismens syn på förhållandet politik-stadsbyggande. Jfr Williams, a.a., s. 363-368; Benevolo, Leonardo, *Den moderna stadsplaneringens uppkomst*, Kristianstad 1973, s. 8-9, 94-95, 120-121 och 155-157. Termen "det urbana nätet" ("the urban grid") förekommer i Mumford, Lewis, "City. I. Forms and functions", i *International encyclopedia of the social sciences 1-2*, reprint 1972, s. 448.

28. Mumford 1972, a.a., s. 349.

29. Ibid.

30. Ibid., s. 350.

31. Ibid., s. 320.

32. Ibid., s. 379-386, cit. s. 383.

33. Ibid., s. 397-403, cit. s. 399.

34. Ibid., s. 336.

35. "Vår generation står inför valet att antingen gå framåt . . . eller sjunka tillbaka i barbari, det barbari som betecknas av den sönderfallande kapitalismens omtöcknade och ängsliga åtgärder . . . Framåt!". Ibid., s. 449. Jfr ibid., s. 392 och 394.

36. Ibid., s. 343.

37. Jfr ovan s. 39 (om "trädgårdsstaden").

38. »Så djupt rotad är den pekuniära ordningen, att även en socialiserad republik som Sovjetunionen mer än en gång lagt sig till med kapitalistiska metoder, ja vidskepelser, under socialistiska förevändningar». (ibid., s. 440). Jfr L.M. Kaganovitj, när han som ledare för Moskvas stadsförvaltning i ett tal 1931 bl.a. yttrade följande: ". . . från socialpolitisk synpunkt är Sovjet-Unionens städer redan socialistiska. Vår stad blev en socialistisk stad från och med Oktoberrevolutionen, när vi exproprierade bourgeoisien och när vi socialiserade produktionsmedlen." (Utgivet på svenska under titeln *Den socialistiska rekonstruktionen av Moskva och övriga städer i Sovjet-Unionen* (Arbetarkultur 1932). Här citerat efter Claes Caldenby: »Socialistiska städer, Stadsbyggnadsdebatt i Sovjetunionen», *Ord och Bild* nr 6 1974, s. 340.

39. Åhrén, Uno, "Ett planmässigt samhällsbyggande", bilaga till *Bostadssociala utredningens slutbetänkande. Del 1*, SOU 1945:63, s. 617-618.

40. Ibid., s. 621-622.

41. Ibid., s. 622. Jfr följande citat: "Varje ort är speciell, den har sina mer eller mindre egenartade förutsättningar och sitt mer eller mindre individuellt utpräglade ekonomiska och kulturella liv, som utformats under en komplicerad historisk process." (s. 588).

42. Ibid., s. 594.

43. Ibid., s. 622.

44. Åhrén, Uno, "Planeringsbegreppets omvandling och några koordinationsproblem i samband därmed", *Byggmästaren* nr 20.

Det är betecknande att kommunreformen 1951/52 behöll den gamla indelningen i städer, köpingar och landskommuner. Det är först 1962 som riksdagen beslutar att stad och land skall uppgå i samma administrativa enheter med den gemensamma beteckningen kommun. Jfr nedan s. 88 f.

Arne S. Lundberg föreslog för sin del en ny länsindelning, "Lokaliseringspolitikens administrativa frågor", *Social Årsbok 1947*.

Arkitekten Carl-Fredrik Ahlberg menade att Mumfords regionalism redan hade sin motsvarighet i det sätt varpå det svenska samhället var uppbyggt. Se Ahlberg, Carl-Fredrik, "Stadsplaneringens nya giv", i *Social årsbok 1947*.

45. Åhrén, "Ett planmässigt . . .", a.a., s. 630-633.

46. Ibid., s. 633. Jfr dens., "Samhällsplaneringens uppgifter och metoder", i *Social Årsbok 1947*.

47. Åhrén, »Ett planmässigt . . .», a.a., s. 635.

48. Ibid., s. 637.

49. Åhrén, Uno, "Kontroll över markanvändningen – samhällsbyggandets nyckelproblem", *Tiden* nr 5 1945. Det heter där bl.a., att det "samhälleligt riktiga i stor utsträckning är det bästa även ur individuella intressenters, t.ex. industriföretagares synpunkt, åtminstone på längre sikt" (s. 296). Jfr dens., "Prognoser – några principiella

synpunkter", *Byggmästaren* nr 1 1942; dens., "Samhällsplaneringens uppgifter och metoder", i *Social årsbok 1947*, s. 11.

50. Clason, I., a.a., s. 77.

51. Åhrén, "Ett planmässigt . . .", a.a., s. 638-639. Jfr Åhréns självkritik, nedan kap. 11, not 1.

52. Ovan not 9.

53. *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar* 1945, sammanträdet den 29 november, Stockholm 1946. Jfr Svennilssons inlägg i samma forum två år senare: *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar* 1947, sammanträdet den 23 oktober, Stockholm 1948, s. 98-99.

54. Svennilsson, Ingvar, "Några olösta problem rörande industrins lokalisering", *Tiden* nr 2 1946, cit. s. 107.

55. Mumford, *Stadskultur*, a.a., s. 391.

56. Sune Lindström erkänner vid ett tillfälle, att det finns en "tendens att övervärdera möjligheterna att på exakt 'vetenskaplig' väg lösa planläggningsfrågorna." ("Regionplanering", i *Bygg bättre samhällen*, Stockholm 1943, s. 51.) I samma artikel säger Lindström att regional planering inte är "vetenskap och inte arkitektur /utan/ politik på grundval av fackmässiga utredningar" (s. 54). Detta är dock inte kopplat till någon diskussion om hur det "folkliga" inflytandet skall kunna säkras vid planeringen. Jfr Lindströms självkritiska tillbakablick 1977: Lindström, Sune, »Hur kunde det gå så illa?», *Plan* nr 4 1977.

57. Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1945, a.a.

58. Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1947, a.a.

59. von Hofsten, Erland, »Försvar för storstaden», *Tiden* nr 2 1945; dens., *Hur den svenska landsbygden avfolkas*, Stockholm 1940, s. 50-56.

60. Jungen, Ernst, »Stora eller små städer?», *Tiden* nr 8 1949.

61. Begreppet *grannskapsenhet* återkom under fyrtiotalet ständigt i diskussionen, och »varje artikelskribent med självaktning nämnde det åtminstone någon gång i sina debattinlägg», skriver Thomas Paulsson, som också diskuterar begreppets innebörd och tillämpning i praktisk stadsplanering. Däremot var inte Mumfords region-begrepp lika lätt att definiera och tillämpa (Paulsson, a., s. 173 ff).

62. *Betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen*, SOU 1948:4; *Planväsendets uppgifter och organisation*, SOU 1950:45 och *Näringslivets lokalisering*, SOU 1951:6. Relevanta citat, som påvisar inslag av regionalismens ideal, återges i Clason II, a.a., s. 29-31. Åhrén var ledamot av de två förstnämnda, Lindström av den andra och Lundberg av den tredje utredningen.

63. Se t.ex. mot. 1947 I:169 = II:198 och 1945 I:290 = II:449. Jfr ovan kap. 2, noterna 10 och 73.

64. Clason I, a.a., s. 41 och II, a.a., s.20-21.

65. En interdepartemental ledning för lokaliseringspolitiken hade bl.a. föreslagits av Lundberg, Arne S., "Lokaliseringspolitikens administrativa frågor", *Social Årsbok 1947*.

Förslaget om riksplan diskuteras i SOU 1950:45 men avvisas av "praktiska" skäl (brist på resurser). Mot detta invände ledamöterna S. Häggbom och S. Lindström i ett särskilt yttrande till utredningen. Propositionen följer utredningens linje (Prop. 1947:131, s. 74-76).

Utredningen angående näringslivets lokalisering, SOU 1951:6, föreslog, utan att få gehör i riksdagen, inrättandet av en lokaliseringsnämnd. I stället förankrades lokaliseringspolitiken organisatoriskt i AMS.

Ett centralt forskningsinstitut hade föreslagits från flera håll. Se Clason II, a.a., s. 16.

Regionplan enligt byggnadslagen syftade till att ordna bebyggelsen så väl som möjligt inom ramen för en given ekonomisk region. I förhållande till en sådan planeringsmodell representerar Åhrén ett mer ambitiöst synsätt. För att "stadsbyggnad", "markpolitik" och "fysisk planering" skall kunna bli effektiv fordras enligt honom en grundläggande regional planering av »ekonomisk» karaktär och en på denna planering vilande lokaliseringspolitik. Se Åhrén, "Ett planmässigt . . .", a.a., s. 633, och Häggbom, S. & Lindström, S., "Särskilt yttrande" till *Stadsplaneutredningen 1942. III. Förslag till byggnadslag m.m.*, SOU 1945:15, s. 645-653. Jfr *Plan* nr 2 1947 (ledare), s. 49.

66. Clason II, a.a., s. 23.

67. Lundberg var statssekreterare i kommunikationsdepartementet 1947-1951. Åhréns sympatier för arbetarrörelsen framkommer klart t.ex. i *Arkitektur och demo-*

krati, KF:s förlag 1942, s. 25-31. Denna text återges i sin helhet i det i not 9 anförda numret av *Arkitekttidningen* från 1977. Lindström förespråkar uttryckligen en "socialiseringspolitik", låt vara i en speciell, avgränsad betydelse; Lindström, Sune, "Markfrågans innebörd och betydelse", i *Social Årsbok 1947*, Stockholm 1948.

68. Lewin 1967, a.a., s. 263-347.

69. Jfr ovan kap 1, not 24 (referenserna till Dahlkvist 1975 och 1978).

70. Ovan s. 11 ff.

71. Ovan not 58.

Kapitel 4

1. *Näringslivets lokalisering. Betänkande avgivet av Utredningen angående näringslivets lokalisering*, SOU 1951:6. I utredningen ingick representanter för samtliga politiska partier utom kommunisterna samt för arbetsmarknadens organisationer och försvaret. Som sakkunnig anlitades bl.a. fil.kand. Rudolf Meidner. Utredningen kallades den 17/2 1947.

2. Prop. 1952:127; rskr 246 1952.

3. Direktiven återges i SOU 1951:6, s. 11-14.

4. Det fortsatta referatet bygger om ej annat anges på ibid., s. 78-95. Jfr den utförliga sammanfattningen med noggranna hänvisningar till den löpande framställningen, ibid., s. 165-175.

5. En uttrycklig hänvisning till Svennilssons anförande görs i en not på s. 71 i utredningen. Jfr ovan s. 43.

6. Ibid., s. 169.

7. Ibid. Även s. 94-95.

8. Ibid., s. 119-125.

9. Ibid., s. 169-175 (sammanfattningen) med hänvisningar till den löpande framställningen. Subventioner och etableringskontroll utesluts inte som tänkbara medel men utredningen uttalar sig med stor försiktighet i dessa frågor.

10. Ibid., s. 56-60. Jfr Öhman, Berndt, "Debatt och politik i lokaliseringsfrågan efter kriget", opublicerad seminarieuppsats i ekonomisk historia, Uppsala 1964 (stencil), s. 16: "Allmänt anses denna verksamhet mycket betydelsefull men den går inte närmre att kvantifiera. Det finns inga protokoll förda, de flesta kontakterna sker per telefon. Mycket av denna verksamhet är också av förtrolig karaktär." Omdömet baserar sig bl.a. på intryck från intervjuer med byrådirektör Torsten Buregren i AMS och direktör Tage Kahlin i Sveriges Industriförbund.

11. Se ovan not 5.

12. SOU 1951:6, s. 94.

13. Se ovan not 2.

14. Prop. 1952:127, s. 13-14.

15. SU 1952 utl. nr 137.

16. Jfr följande två tolkningar av den lokaliseringsproposition som lades 1964. »Men tanken på ett decentraliserat näringsliv har ju också hittills legat bakom den loliseringspolitik som förts i landet. Man har strävat efter att få en spridning av bebyggelsen och näringslivet över hela landet». (Johannes Antonsson (c), AK 1964:42, s. 75.) "Regeringspartiet *har* en mening och *har haft* en mening i lokaliseringspolitiken." (Statsrådet Rune Johansson (s), FK 1964:42, s. 45.)

17. Mot. 1955 I:152, II:191. FK 1955: 13, s. 22-29, AK 1955:13, s. 16-19.

18. För bf-motionerna se Mot. 1956 I: 449 (=II:628), I:409 (=II:585), I:450 (=II: 635) och II:454.

19. Mot. 1956 I:121 (=II:212). Det heter också att »samhället» bör få medel, som möjliggör »ett veto gentemot de större städernas ohämmade tillväxt».

20. Mot. 1956 I:328 (= II:257).

21. BU 1956 utl. nr 25, s. 10. Jfr prop. 1956:85, s. 10.

22. Lewin 1967, a.a., s. 348 f; Lindbeck 1969, a.a., s. 26 f.

23. SFS 1943:444.

24. *1949 års inventeringskommittés betänkande angående generella metoder och fysiska kontroller inom investeringspolitiken*, SOU 1953:6, s. 7 f., cit. s. 11.

25. Ibid., s. 55.

26. Prop. 1952:127, s. 14 (dep.ch.).

27. Prop. 1954:181, FK 1954:23, s. 42 f. AK 1954:23, s. 134 f. cit. prop., s. 13 (dep.ch.).

28. FK 1954 23:37 (Ernst Wehtje (h)).

29. För den aktuella tidsperioden 1953-58: Mot. 1953 I:219= II:391(h), I:314=II:390 (f), I:378=II:470 (f), 1954 I:150=II:237(h), I:345=II:376(f), I:525=II:670(h), 1955 I:218=II:283(h), I:408=507(h), I:410=II:508(f), 1956 I:506 =II:666(f), I:507=II:665(h), 1957 I:535 =II:403(h), 1958 I:4=II:4(f), I:201=II:243

(h), B I:185=B II:243(f).

30. Prop. 1956:85, s.4.

31. LU[3] 1956 utl. nr 15, cit. s.12

32. Prop. 1956:85, s. 10 f., cit. s. 11. Jfr AK 1956:16, s. 131 (socialminister John »Kinna» Ericsson).

33. I direktiven till investeringskommittén heter det bl.a. om byggnadstillståndslagen: »Genom denna lag bemyndigas Kungl. Maj:t att helt bestämma byggnadsverksamhetens omfattning och regleringens närmare utformning» (SOU 1953:6, s. 7). I en statlig utredning 1974 noteras med saknad de möjligheter som byggnadsregleringen gav att styra industrins investeringsplaner. Se *Samverkan för regional utveckling. Betänkande av utredningen om regionalpolitiska styrmedel,* SOU 1974:82, s. 404 och 438.

34. SOU 1974:82, s. 400-403.

35. BU 1959 utl. nr. 28 (AMS remissvar). Jfr SOU 1951:6, s. 169-170. Där framgår att den nationalekonomiska kalkylen bör få fälla utslaget (dvs om företagarna vill lyssna på »samhällets» råd) i de fall då »flera alternativa orter ur företagsekonomisk synpunkt äro likvärdiga».

36. Jfr uttalanden av bankoutskottets ordförande Jönsson i Rössbol (bf), AK 1956:16, s. 114 och socialminister John »Kinna» Ericsson (s), AK 1956:16, s. 146.

37. Lewin 1967, a.a., s. 348 f.

38. AK 1956:16, s. 137.

39. Prop. 1958:127, s. 6.

40. Prop. 1959:83; rskr 176 1959. Endast systemet med s.k. igångsättningstillstånd behålls. Härigenom kan AMS fortfarande påverka säsongsutjämningen inom byggnadsverksamheten.

Kapitel 5

1. Prop. 1964:185.

2. Se nedan not 14.

3. SOU 1963:69; se nedan s. 85.

4. Näslund & Persson, a.a., s. 38.

5. Lorendahl, Bengt, *Regionpolitik i Norden,* Ystad 1969, s.81.

6. Se nedan, s. 88 f.

7. Öberg, Sture, *Lokaliseringspolitisk debatt – bibliografi. Rapport nr. 6 i projektet Urbaniseringsprocessen.* Institutet för arbetsmarknadsfrågor, institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet, 1967 (stencil).

8. Mot 1959 I:302= II:371.

9. Mot 1959 I:303=II:372.

10. FK 1959:15, s. 44. Jfr en redaktionell kommentar i *Tiden* 1956, där det heter att SAP och bondeförbundet i lokaliseringsfrågan har »en naturlig intressegemenskap»; »Tidens spegel», *Tiden* nr 2 1956, s. 117-118.

11. FK 1959:15, s. 3647. AK 1959:15, s.78-92.

12. Röstsiffrorna 95-43, 5 nedl. (FK 1959:15, s. 47) respektive 135-75, 3 nedl. (AK1959:15, s. 92), rskr 245 1959.

13. BU 1959 utl. nr. 28, s. 6 f. I direktiven heter det bl.a.: »Utredningen bör lägga fram material, som är ägnat att från samhällsekonomiska och företagsekonomiska synpunkter belysa förutsättningarna för näringslivets lokalisering till olika delar av landet» (Citerat från *Aktiv lokaliseringspolitik. Betänkande avgivet av kommittén för näringslivets lokalisering,*SOU 1963:58, s. 18).

14. SOU 1963:58 (huvudbetänkandet), SOU 1963:49 (*Bilaga 1. Studier i industrilokalisering*) och SOU 1963:62 (*Bilaga 2. Särskilda utredningar.*) Av bilagorna är den första av särskilt intresse. Mer om den nedan, s. 69.

15. SOU 1963:58, s. 319. Jfr nästan identiska formuleringar i prop. 1964:185, s. 182-183.

16. SOU 1963:58, s. 321.

17. Ibid., s. 319.

18. Ibid., s. 320-321.

19. Ibid., s. 325.

20. Ibid., s. 323

21. Ibid., s. 321.

22. Se t.ex. *Inrikesdepartementet-Industriförbundet,* »Lokaliseringsförutsättningar inom stödområdet. Förkortad version», 1969 (stencil) och SOU 1969:49, s. 86-87. Jfr nedan, s. 114 ff.

23. SOU 1963:58, s. 224-230.

24. Bentzel, Ragnar, »Några synpunkter på regionalpolitikens mål», i *Regioner att leva i. Elva forskare om regionalpolitik och välstånd. En rapport från ERU 1972, s.17.*

25. SOU 1963:58, s. 344-350.

26. Ibid., s. 323 (cit) och 398-403 (etableringskontrollen).

27. *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1963,* sammanträdet den 5 de-

cember 1963, Stockholm 1964.

28. Ibid., s. 91 och 93.

29. Ibid., s. 107.

30. Ibid., s. 111-114.

31. Ibid., s. 108-111.

32. Ibid., s. 119-120.

33. Ibid., s. 115-118.

34. »Tidens spegel», *Tiden*, nr 8 1963.

35. »Lokaliserings- och näringspolitik». *Tiden* nr 9-10 1964.

36. *Lokaliseringspolitikens utformning. LO:s yttrande över SOU 1963:49, SOU 1963:58 och SOU 1963:62*, Stockholm 3 februari 1964. *Lokalisering av statlig verksamhet.* LO:s yttrande över SOU 1963:69, Stockholm 15 januari 1964.

37. Kellgren, Nils, »Praktiskt grepp om lokaliseringen eller skrivbordsteorier?», *Beklädnadsfolket* nr 1 1964, s.10-11. Se även Elmgren, Bo, »Lokaliseringen och dess riktlinjer», *Fackföreningsrörelsen* nr 4 1964.

38. Landin, Palle, »Utredning som inte bör ge snabba resultat», *Fackföreningsrörelsen* nr 21 1964.

39. *Svenska bankföreningens yttrande över lokaliseringsutredningen* (SOU 1963:58), återgivet i *Ekonomisk Revy* nr 2 1964, cit. s. 124. Jfr. LO:s remissyttrande över samma utredning (not 36 ovan), särskilt s. 208 och 214.

40. Prop. 1964:185, s. 180.

41. Ibid., s. 180-181.

42. Ibid., s. 182-183.

43. Ibid., s. 182.

44. Ibid., s. 186-190.

45.Ibid., s. 182.

46. Ibid, s. 211-212. Beträffande begreppet »korporativ» se Dahlkvist 1975, a.a., s. 190-193.

47. Prop. 1964:185, s. 194-200.

48. Ibid., s. 185, 190-191 (cit.) och 207.

49. Ibid., s. 213-215. Beträffande lokaliseringsberedningen, se nedan kap. 9 not 8.

50. Jag nämner här bara de principiellt hållna partimotionerna; mot. 1964 I:870 = II:1079 (c), I:878 = II: 1089 (f), I:889 = II:1078 (h), I:876 = II:1080 (skp).

51. BU 1964 utl. nr. 48, s. 16.

52. Mot. 1964 I:889 = II:1078. Jfr. *Högerpartiet och lokaliseringspolitiken. Synpunkter utarbetade av Högerpartiets lokaliseringskommitté*, Stockholm 1964, s. 6-9.

53. Mot. 1964 I:878 = II:1089.

54. Mot. 1964 I:976 = II:1080.

55. Mot. 1964 I:870 = II:1079. Jfr *Centerpartiet. Program fastställt av centerpartiets riksstämma den 30 juni 1959*, i *De politiska partiernas program*, 2. bearbetade och utökade upplagan 1968 särskilt s. 79 och 87-88.

56. Utanför riksdagen formulerades kritiken fränare. Se t.ex. Magnusson, Fritz, »Möjlighet eller tvång i lokaliseringspolitiken», *Politisk Tidskrift* februari 1963. Där heter det bl.a.: »Hela detta tvång till enkelriktad rörlighet är vederstyggligt. Vi har i vårt land fördömt deportationer som skett i näraliggande totalitärt styrda stater. Vår nuvarande folkomflyttning är i princip samma sak». Se även Jonsson, Olof, »Bör Sverige vara befolkat?», *Politisk Tidskrift* februari 1964 och Liljenberg, Johan, »Professor på villovägar», ST 17/3 1964 (ett bemötande av ett inlägg från professor Sune Lindström; se nedan kapitel 6, s. 88).

57. BU 1964 utl. nr. 48, s. 18.

58. FK 1964:42, s. 22 (Nils Ståhle), s. 33 (inrikesminister Rune Johansson) och s. 81 f (Yngve Möller).

59. FK 1964:42, s. 3 ff (herrar Virgin (h) och Lundström (f), AK 1964:42, s. 5 ff (herrar Cassel, Nordgren, Magnusson och Bohman (h) och Gustavsson (f).

60. *Aktiv näringspolitik. Bil. 1. Studier i industrilokalisering*, SOU 1963:49, cit. s. 379. Törnkvists undersökning har kallats »epokgörande», därför att transportkostnaderna därefter förlorade sin dominerande ställning som förklaringsfaktor för industrilokalisering. Törnkvist har spelat en framträdande roll i den nyare forskningen på området. Utmärkande för denna är bl.a. att kostnadernas betydelse som lokaliseringsfaktor får stå tillbaka för exempelvis personkontakterna mellan bärare av ledande funktioner inom företag. Lorendahl, Bengt, *Nordisk regionalekonomi – lokaliseringen i teori, praktik och politik*, Stockholm 1974, s. 41). Törnkvist är numera professor vid Lunds universitets institution för kulturgeografi och ekonomisk geografi.

Av de tio delrapporterna i den andra bilagan (SOU 1963:62) synes ingen vara av samma intresse som Törnkvists. I uppsatsen »Lokala samhällskostnader vid industrilokalisering. En orienterande probemdiskussion med anknytning till den faktiska utvecklingen i Oxelösund 1955-1961» drar

dock författaren fil.lic. Per Holm följande slutsats: » . . . i utpräglade fall av undersysselsättning på en ort, respektive fall där ortens samhällskapital i huvudsak är relativt nytt och av hög standard kan icke oväsentliga samhällsekonomiska fördelar vara att vinna genom att lokalisera verksamheter till dessa orter i stället för till orter där kapitalet är fullt utnyttjat» (s 337).

Diskussionen av detta och andra typfall är dock inte knuten till en empirisk undersökning av det faktiska lokaliseringsmönstret i Sverige och kan därför svårligen tas till intäkt för bestämda lokaliseringspolitiska strategier.

61. Holm, Per, »De lokaliseringsbestämmande faktorerna – en allmän översikt», bilaga 1 till SOU 1951:6, cit., s. 218.

62. »Ideologien tillåter i motsats till vetenskapliga system inte några motsättningar i sitt inre, den söker lösa dem genom att stänga dem ute». (Poulantzas, Nicos, *Politisk makt och sociala klasser*, Falköping 1970, s. 230).

63. I det följande ges ingen särskild hänvisning till respektive motion. Se ovan not 50.

64. Mot 1964 I:874 (Paul Jansson m.fl.) = II:1082 (Gördis Hörnlund m.fl.).

65. Numera beviljas endast i undantagsfall stöd till företag som flyttar ut från storstadsområdena. Se SFS 1974:333. En rubrik från *Dagens Nyheter* 22/12 1977 uttrycker i ett koncentrat innebörden i denna aspekt av lokaliseringsfrågan: Kockums framtid berör 10 000. Statligt nej blir katastrof för Malmö».

66. Prop. 1964:185, s. 185 och 207. I folkpartiets och högerpartiets huvudmotioner återfinns kritiken av propositionens skrivning att lagstiftning »för närvarande» inte är aktuell (se ovan not 50). Jfr. högerpartisten Leif Cassel i andra kammaren: »Det är . . . detta *f.n.* som jag vänder mig emot. Det måste utomordentligt bestämt sägas ifrån, att det över huvud taget i dessa sammanhang aldrig, varken nu eller i framtiden, kan bli tal om tvång. Det är den enskilde företagaren själv som skall bära toppriskerna, och det är därför han själv och ingen annan som skall ha avgörandet när det gäller att besluta vart hans företag skall lokaliseras. Detta är en grundprincip som vi på högerhåll aldrig vill rucka på». (AK 1964:42, s. 49).

67 BU 1964 utl. nr 48, FK 1964:42, AK 1964:42, rskr. 408 1964.

68. Berndt Öhman, som behandlat samma period i en uppsats, summerar: »Vid krigsslutet var man allmänt överens om att avfolkningen från landsbygden måste hejdas, industrien skulle spridas. Problemet var hur detta skulle ske. Under 50-talet blev man osäker på själva målsättningen. 60-talet förde denna osäkerhet till sin konsekvens. Målsättningen måste ändras». (Öhman 1964, a.a., s. 43).

En mer exakt slutsats är att osäkerheten inte så mycket gällde målsättningen som sådan utan vilket utrymme som fanns för dess förverkligande – med beaktande av all hänsyn till den (företags)ekonomiska effektiviteten. Inte heller bondeförbundet ville ju äventyra denna!

I en annan uppsats säger Öhman om LO och lokaliseringspolitiken före 1964: »Man accepterar de fria marknadskrafterna men ogillar i högsta grad deras resultat».(»LO och arbetsmarknadspolitiken efter andra världskriget», i *Tvärtsnitt – 7 forskningsrapporter utgivna till LO:s 75 års-jubileum*, Stockholm 1973, cit. s. 106). Här vill jag åter precisera. Före 1964 såg inte socialdemokraterna det som givet att »marknadskrafterna» behövde få koncentration/avfolkning i stor skala till resultat. När man tack vare LO-ekonomerna »insåg» det »nödvändiga» i detta ändrade man också målsättning. Centerpartiet kunde behålla sin, eftersom man hade en mer optimistisk syn på det lokaliseringsbara utrymmet! Skillnaden mellan socialdemokraterna och centerpartiet gäller inte huruvida man accepterar »marknadskrafterna» eller inte utan vilket utrymme dessa ger för påverkan av industriföretagens lokalisering.

69. Se ovan, s. 54.

Kapitel 6

1. Lewin 1967, a.a. , s. 427 resp. 435; »Program för Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti, enligt beslut å partiets tjugoförsta kongress 1960», återgivet i *Från Palm till Palme*, a.a., s. 169-183. Om lokaliseringspolitiken heter det endast: »Region- och stadsplanering. Lokaliseringspolitik med sikte på ekonomisk expansion och balanserad arbetsmarknad».

2. Gruppen tillsattes i januari 1960 och blev färdig i juni 1961. Hösten 1960 adjungerades Lillemor Erlander, som då an-

ställdes vid LO:s utredningsavdelning.

3. *Samordnad näringspolitik*, Stockholm 1961, s. 152-162. I LO-rapporten *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* (Malmö 1951) diskuteras varken regionala problem eller lokaliseringspolitik. Arbetskraftens rörlighet betonas däremot. Åke Olsson skriver om denna rapport: »Att efterkrigstidens koncentration av kapital och företag kunnat ske under så fredliga former får till stor del tillskrivas den beredvillighet till anpassning som kommer till uttryck i 1951 års LO-utredning»; Olsson, Å, a.a., s. 33-34.

4. Lewin 1967, a.a., s. 423-447; Öhman 1973, a.a., s. 98-113; Svenning, Olle, *Socialdemokratin och näringslivet*, Borås 1972, s. 59-67; Furåker, Bengt, *Stat och arbetsmarknad. Studier i svensk rörlighetspolitik*, Kristianstad 1976, s. 148-152.

5. *Samordnad näringspolitik*, a.a., särskilt s. 13-18.

6. Ibid., s. 50-60, 165 ff och passim.

7. Ibid., s. 152-162.

8. Ibid., s. 145.

9. Althusser, Louis, »Inledning till en teori om 'ideologiska apparater'», *Zenit*, nr 31 1973.

10. Näslund & Persson, a.a., s. 97-100; Furåker, a.a., s. 14-19.

11. *Samordnad näringspolitik*, a.a., s. 45. Jfr Kempe, Per, *Arbetslöshet och geografisk bundenhet inom Norrbottens län*, Stockholm 1965. Bengt Furåker har med rätta betecknat denna studie som ett ovanligt tydligt exempel på forskningens sociotekniska funktion. Kempes avhandling syftar till att lägga grunden för åtgärder som skulle kunna bryta de arbetslösas bindning vid hemorten; Furåker, a.a., s. 114-115.

12. *Samordnad näringspolitik*, a.a., s. 149.

13. Öhman 1973, a.a., s. 137.

14. *Landsorganisationen i Sverige. 16:e ordinarie kongressen. Kongressprotokoll 1961*, Stockholm 1961, s. 329-335 (mot. 106-107 samt landssekretariatets utlåtande över dessa).

15. Ibid., s. 360-361.

16. Ibid., s. 367-368. Karlstedt yttrade vidare bl.a.: »Inom den svenska arbetarrörelsen har vi värnat om våra hem och vår hembygd. Vi behöver därför se till att samhällsplanering och industrilokalisering utformas så att även arbetarklassen får en känsla av trygghet för framtiden».

17. Ibid., s. 365-367 (Lennart Wanhainen och Ewald Jansson).

18. Ibid., s. 371.

19. Ibid., s. 372.

20. Se nedan, s. 85 f.

21. Meidner, Rudolf, »Missförstånd i den lokaliseringspolitiska debatten», *Tiden* nr 10 1961; »Det stora uppbrottet», *Industria* nr. 3 1963. I diskussionen i *Industria* deltog ytterligare sex debattörer, däribland Per Eckerberg, Jfr. nedan not 62.

22. Meidner, »Missförstånd . . .» a.a., s. 584.

23. »Det stora . . .» a.a., s. 44.

24. Samma krav på precisering av satsningsvärda orter görs av Per Holmberg, LO-anställd sekreterare; »Preciseringar på tiden i lokaliseringsdebatten», *Arbetsgivaren* nr 2 1963, s. 6.

25. Kellgren, Nils, »Satsa på näringar och regioner», *Beklädnadsfolket* nr 13 1961, s. 10-11. Kellgren var socialdemokratisk riksdagsman (AK) 1959-1968, ekonom vid LO 1947-1958 och anställdes av AMS 1958.

26. Kellgren, Nils, »Framåtskridande kräver rörlighet», *Metallarbetaren* nr 17 1958, s. 4-5, tecknare: Gunnar Brusewitz. Jfr LO:s remissvar i BU 1958 utl. nr B 9, s.8. Andra artiklar i *Samordnad näringspolitiks* anda skrevs i *Fackföreningsrörelsen* av Bo Elmgren: »Anpassningsplan för lokalisering», FFR nr 7 1963; »Strövtåg i lokalisering», FFR nr 8 1963; »Vapen för lokalisering», FFR nr 8 1963. Jfr dock ett kort kritiskt inlägg: Lindgren, Rune M. »Flykten från norr», *Metallarbetaren* nr 31-32 1962.

27. Se ovan, s. 54.

28. *SAP. Protokoll vid partiets 20:e kongress 1956*, s. 157-160; mot. nr. 18: »Förädlingen av Norrbottens skogar», undertecknad av Viktor Grankvist i Munksund och antagen av Munksunds arbetarekommun; mot, nr 19: »Näringslivets lokalisering», undertecknad av Thure Dahlberg i Luleå och antagen av Luleå arbetarekommun.

29. Ibid., s. 160-162.

30. Ibid., s. 162-163 (Thure Dahlberg).

31. *SAP. Protokoll vid partiets 21:a kongress* 1960, s. 178-183; mot. nr 92, Karlskrona arbetarekommun, nr. 93, Lunds arbetarekommun, nr 94, Gotlands partidistrikt, nr 95, Backe arbetarekommun och nr. 96, Borgholms arbetarekommun.

32. Ibid., s. 184-185.

33. Ibid., s. 185-197 och s. 204-205. Jfr Ingvar Svanbergs kritik av regeringens Norrbotten-politik, s. 202-203. Av övriga inlägg är det intressant att notera det som kom från Fredrik Ståhlberg, ordförande i Lunds arbetarekommun, vilken stod bakom den i texten refererade motionen. Han antyder nämligen ett samband mellan lokaliseringsfrågan och frågan om »den industriella demokratin», vilket betecknas som »en naturlig väg att lösa problemen». Här antyds ett radikalt annorlunda sätt att se på arbetarna som del i ett kollektiv med rätt att själva bestämma villkoren för lokaliseringen av företag, i motsats till huvudlinjen att betrakta de atomiserade *individerna* som leverantörer av sina arbetskrafter i enlighet med kapitalägarnas önskemål. Mer än en antydan är det dock inte.

34. *SAP. Protokoll vid partiets 22:a kongress* 1964, s. 132-133. (mot. nr 67).

35. Ibid, s. 134-140 och 147-149. Förutom prop. 1964.185 se Johansson, Rune, »Lokaliseringspolitiken», föredrag hållet vid Sveriges Socialtjänstemannaförbunds studiekonferens 1965, återgivet i *Svensk Socialvårds Tidning* nr 9 1965, s. 5-13.

36. Ibid., s. 141-142 (Hjalmar Nilsson), s.142-143 (Bo Martinsson), s. 143 (Nils Jangren) och s. 146 (Percy Franzén). Hjalmar Nilsson, riksdagsman och ledamot av partistyrelsen, formulerade också i andra sammanhang en försiktig kritik av LO-ekonomernas rapport; »Effektiv lokaliseringspolitik kan öka vår produktion», *Svensk Sparbankstidskrift* 1962, särskilt s.20-21 samt »Det stora uppbrottet», *Industria* nr 3 1963 (Nilssons inlägg på s. 55 och 90). I motsats till Meidner trodde han på en satsning på flera orter, ända ned till 1000-2000 invånare (debatten i *Industria*).

37. *SAP:s kongressprotokoll* 1964, s. 141.

38. Ibid., s. 143-144.

39. Ibid., s. 150. Utlåtandet innebar inte ett tillmötesgående av motionskravet att tillsätta en kommission. I stället gavs partistyrelsen och riksdagsgruppen fria händer att fortsättningsvis bevaka lokaliseringspolitiken.

40. *Resultat och reformer. Riktlinjer för socialdemokratisk politik,* Stockholm 1964. Förordet är undertecknat av Tage Erlander och Arne Geijer.

41. *Kongressprotokollet* (1964), s. 419 och 421 (Ernst Michanek).

42. *Resultat och reformer,* a.a., s. 13 och 16.

43. Ibid., s. 16, 19, 24, 28 och 49.

44. Se nedan kap. 11 not 9.

45. *Resultat och reformer,* a.a, s. 47-54

46. Ibid., s. 22; se även s. 18.

47. Ibid., s. 23.

48. Ibid., s. 20.

49. Ibid., s. 26.

50. Ibid., s. 25-33. Sambandet »ekonomisk tillväxt» – »full sysselsättning» diskuteras av Furåker, a.a., s. 109-110.

51. *Resultat och reformer.* a.a., s. 29-31. Meidner synes själv ha myntat uttrycket »rörlighetens evangelium»; »Produktionsfaktorernas rörlighet grunden till ekonomiska framsteg», *Fackföreningsrörelsen* nr 37 1961, s. 180.

52. Eckerberg var statssekreterare i socialdepartementet 1950-1956, redaktör för *Tiden* 1947-1949 och är fr.o.m. 1956 landshövding i Östergötlands län.

53. Samuelsson, Kurt, »Var skall vi bo?», *ST* 17/1 1961; »De glesa orterna», *ST* 19/1 1961; »Svar till kritiker», *ST* 26/1 1961; »Inför kommunreformen», *ST* 31/1 1961.

54. Samuelsson, Kurt, »Är storstaden farlig?», *ST* 30/5 1961.

55. Furåker, a.a., s. 110-112. Samuelssons artikel var införd i *ST* 24/3 1960. Som ordförande i Statsföretag AB lär förre AMS-chefen ut samma läxa: »Utan flexibilitet i näringslivet och rörlighet på arbetsmarknaden kan vi inte behålla vårt välstånd. Hellre flytta och få det lika bra eller bättre, än leva kvar på knapp kaka . . .» (»Välståndet kräver rörlig arbetsmarknad», *Dagens Nyheter* 29/5 1977).

56. Se t.ex. följande artiklar författade av Bertil Olsson. »Bara fåtal orter i varje län är lämpliga lokaliseringsmål», *Arbetsgivaren* nr 22 1962; »Arbetskraft och företagslokalisering», *Svensk Sparbankstidskrift* nr 2 1964; »Lokalisering i norr», *Svenska Stadsförbundets Tidskrift* 1965, s. 693-700; »Industrialization, localization and manpower», *Byggnadsindustrin* nr 12 1965.

57. Olsson, B, »Arbetskraft . .», a.a., s. 72.

58. Furåker, a.a., s. 111.

59. Ovan, s. 75.

60. Uttalande av Bertil Olsson i *Svenska Stadsförbundets Tidskrift* 1964, s. 903-

904.

61. Olsson, B, »Lokalisering . . . », a.a., s. 694-695.

62. Inlägg av Per Eckerberg i en debatt i *Industria* nr 3 1963 under rubriken »Det stora uppbrottet» (cit., s. 104). I debatten deltog »sju vise män» (enligt ingressens beteckning).

63. *Lokalisering av statlig verksamhet. Betänkande avgivet av lokaliseringsutredningen rörande statlig verksamhet,* SOU 1963:69, s. 15-18 och 151-152.

64. Se ovan, s. 64.

65. Näslund & Persson, a.a., s. 108.

66. Eckerberg, Per, »Kommunerna, näringslivet och lokaliseringspolitiken inför 1960-talet», i *Femton år med Tage Erlander* (red. Olle Svensson), Stockhom 1961, cit.s. 105-106.

67. Eckerberg, Per, »Bort med drömmarna och falska storstadsidealen», *Arbetsgivaren* nr 20 1962, s. 4. Eckerberg försvarade utredningen även i två *ST*-artiklar: »Är landsorten farlig?» *ST* 10/6 1961 och »Lokaliseringspolitisk indignation» *ST* 6/3 1964. I en artikel i *Plan* 1961 redogjorde han för publicerade delresultat och deras politiska behandling; »Lokalisering av statliga ämbetsverk», *Plan* nr 3 1961.

68. Eckerberg, Per, »Har det rått valfrihet?», *AB* 22/3 1962. Jfr den i not 66 omnämnda uppsatsen, s.99-100. En radikalt annorlunda syn på »valfriheten» hade Industriförbundets lokaliseringsexpert Per-Olof Senneby, vilket kommer till drastiskt uttryck i följande citat: »Vill nu folk dagligen tillbringa några timmar i tunnelbana skall de väl få göra detta»; Senneby, Per-Olof, »Dags att sluta med småplottrandet och lokalpatriotiska känsloutbrott», *Arbetsgivaren» nr 21 1962, s.4.*

69. »Det stora uppbrottet», a.a., s. 46 (cit.) och 102. Beträffande A-, B- och C-regioner, se ned

70. Att detta gällde också Eckerberg framgår klart av ibid., s.46-48.

71. Eckerberg, Per, »Bort med . . . », a.a.

72. Normann, Birger, »Att bli omlokaliserad», *Industria* nr 11 1964, s. 72-76 och 96.

73. Se nedan kap. 10.1.

74. Clason II, a.a., s. 69. Jfr »Från planeringsoptimism till planeringsrealism på 30 år», ledare i tidskriften *Plan* nr 4 1977.

75. Se ovan kap. 3, s. 43f.

76. Se ovan kap. 3, s.48.

77. Ahlberg, Carl-Fredrik, »Storstaden som samhällstyp», *Tiden* nr 5 1957.

78. Lindström, Sune, »En ideologi att planera efter», *ST* 4/3 1964. Jfr Per Eckerbergs bemötande två dagar senare: »Lokaliseringspolitisk indignation» *ST* 6/3 1964.

79. Ahlberg, Carl-Fredrik, »Tätortskoncentrationen i vårt land», anförande vid Svenska Stadsförbundets 18:e kongress, *Svenska Stadsförbundets Tidskrift* 1963, s. 609-614.

80. »På väg mot regionsamhället», *Plan* nr 2 1959, s. 43-44.

81. Enequist, Gerd, »Region – något om termen och begreppet», *Statistisk Tidskrift* nr 3 1959.

82. »Näringsgeografiska regioner avgör nya kommunindelningen», *Kommunaltjänstemannen* nr 2 1961, cit.s. 46. Artikeln är en osignerad redogörelse för kommunindelningssakkunnigas förslag 1961.

83. Johansson, Rune: »Lokaliseringspolitiken . . . », a.a.

84. *Ny länsindelning. Betänkande av länsindelningsutredningen,* SOU 1967:23, s. 9-11 (direktiven gavs 25 juni 1963).

85. *Kungl. Arbetsmarknadsstyrelsen: Samhällsservice och lokaliseringsverksamhet,* Karlshamn 1960, cit. s. 10-11. Den funktionella regionsbestämningen kritiseras av Enequist, a.a., s. 139. För en närbesläktad kritik se Normann, Richard, *Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess? En systemstudie av bostadskvoteringen,* Lund 1972, s. 110 ff. och passim.

86. Prop. 1964:185, s. 186-190.

87. En parallell kan dras med Naturvårdsverkets chef Valfrid Paulsson. Dennes tänkande företer stora likheter med Bertil Olssons. De kan båda ses som typiska representanter för SAP:s tillväxtideologi. Som verkschefer har de också haft möjlighet att omsätta denna ideologi i praktiskt politik. Betr. Paulsson se Lundqvist, Lennart, *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur,* Lund 1971, särsk. kap. 4. Jfr också Göte Svenson & Bengt Thufvesson, nedan kap. 9.3.

88. Dahlberg & Holmström, a.a., s. 220; Lorendahl, 1974, a.a., s. 196 ff.; Näslund & Persson, a.a., s. 246.

89. Planering och rådgivning fanns tidigare. De 160 milj. kronor som skulle fördelas årligen under en femårsperiod i form av bidrag och lån uppgick till totalt 0,6

procent av de totala årliga bruttoinvesteringarna. Dessutom föll samtidigt två stödformer bort, som tidigare fått användas i lokaliseringspolitiskt syfte. Jfr *Sveriges Lantbruksförbund, Riksförbundet Landsbygdens Folk och Sveriges Skogsägareföreningars Riksförbund, gemensamt yttrande över SOU 1963:58*, Stockholm 1964, s. 10 samt Gustavsson, Bo, »Lokaliseringspolitik m/64», *Clarté* nr 6 1964.

90. »I de orter, där en rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik av olika skäl inte kan lösa sysselsättningsfrågorna, kan aktiva lokaliseringsåtgärder från statens sida också vara samhällsekonomiskt motiverade, eftersom arbetskraften endast härigenom kan utnyttjas på ett produktivt sätt». (Prop. 1964:185, s. 182) Jfr Dencik, Peter, »Statsinterventionism», i Dencik, Peter & Lundvall, Bengt-Åke, *Arbete, kapital & stat*, Stockholm 1974, s. 17.

91. I propositionen görs dock inget uttryckligt ställningstagande till frågan om *storstädernas* tillväxt. (Prop. 1964:185 s. 188).

Kapitel 7

1. Näslund & Persson, a.a., s. 136-153.

2. *Regionalpolitisk styrning och stödverksamhet 1965-1971. En lägesrapport från ERU*, Ds In 1972:14, s. 127.

3. Under perioden 1962-1970 ökade industrisysselsättningen i Norrland (»norra glesbygden», »norra tätbygden») med 5600 arbetstillfällen samtidigt som den minskade med 12700 i storstadsområdena (SOU 1974:4, s. 46-48). Jfr Erson, Olof, »Sysselsättning i industri i de sex nordliga länen». *Rapport nr 13 i serien Glesbygdsforskningen. Meddelande från geografiska institutionen vid Umeå universitet*, 1974 (stencil); *Samhällsplanering i Sverige*, a.a., s. 14.

4. Kostnader för utbildning och rörlighetsstimulanser ökade från 3-400000 kr 1957 till 56 milj. kr 1968/69; Furåker, a.a., s. 18.

5. Näslund & Persson, a.a., s. 224.

6. Furåker, a.a., s. 172. Enligt Furåker uppgick antalet flyttare med starthjälp (det i särklass vanligaste flyttningsbidraget) från skogslänen till sammanlagt drygt 90 000 för åren 1963-1974. Under samma tid tog Stockholms stad och län, Göteborg och Bohus län samt Malmöhus län emot 72 000 starthjälpsflyttare (siffrorna framräknade efter tab. 8.1).

7. Enligt inrikesdepartementets och länsstyrelsernas beräkningar var den faktiska sysselsättningsökningen i stödområdet fram till årsskiftet 1971/72 9 400 personer (Näslund & Persson, a.a., s. 87). Åren 1961, 1965 och 1968 flyttade netto 9 600, 9 600 respektive 9 100 personer från Norrland. Fem av de övriga åren under sextiotalet uppgick nettoutflyttningen från Norrland till mellan 10 000 och 13 900. Källa: se not 5 ovan. Beträffande vanskligheten att beräkna den faktiska sysselsättningsökningen se nedan not 26 kapitel 10.

8. Henning, Roger, *Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet*, Stockholm 1974, s. 31-48; Svenning, a.a., s.74-113.

9. T.o.m. 1968 hölls ordinarie partikongress samma år som ordinarie andrakammarval. Fr.o.m. 1969 hålls ordinarie kongress året före riksdagsval; Winqvist, K-V m.fl., *Svenska partiapparater. De politiska partiernas organisatoriska uppbyggnad*, Stockholm 1972, s. 198-199.

10. Se ovan not 8.

11. *Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen. Rapport från en arbetsgrupp till 1966 års LO-kongress*, Stockholm 1966, s. 95-97.

12. Ibid., s. 219-237. *LO:s kongressprotokoll 1966*, s. 271-295. Beslutet låg till grund för LO:s arbetsmarknadspolitiska program, som vid en uppvaktning 22/6 1967 överlämnades till regeringen; *Arbetsmarknadspolitiskt program*, Stockholm 1967.

13. Det betonas visserligen att »tekniken» bara är »*en* faktor i förändringsprocessen». Ingen annan »faktor» framhävs dock lika starkt som just »tekniken». Å andra sidan medges i rapporten att det använda teknikbegreppet är synnerligen elastiskt. *Fackföreningsrörelsen . . .*, a.a, s. 19-21.

14. Ibid., s. 220.

15. Se t.ex. ibid., s. 110-124 (särskilt s. 123) och 224.

16. *LO:s kongressprotokoll 1966*, s. 313-314 (mot. 54, 55 och 56).

17. Ibid., s. 315.

18. Se ovan avsnitt 7.1.

19. *LO:s kongressprotokoll 1966*, s. 317-

318.

20. Det är sant att nettoutflyttningen sjunker från 9 600 till 5 000 mellan åren 1965 och 1966, det år Holmgren gör sitt uttalande. Hans omdöme gäller dock utvecklingen från 1960.

21. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1967*, s. 5.

22. Ibid., s. 30.

23. Ibid., s. 209-217 (Odhner), 218-226 (Wickman) och 337-343 (Johansson).

24. Ibid., s. 210.

25. Detta utreds närmare i kap. 9.

26. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1967*, mot. 66-67.

27. Mot. 1, 2, 11, 19 och 47.

28. Ibid., mot. 1 (Göteborgs arbetarekommun; urspr. Metalls socialdemokratiska förening), mot. 2 (Stockholms arbetarekommun). Lokaliseringspolitiken ägnas bara en liten del av utrymmet i dessa motioner.

29. Ibid., mot. 66 (Älvsborgs södra partidistrikt).

30. Ibid., mot. 68.

31. Ibid., mot. 71.

32. Ibid., mot. 73. Jfr mot. 11, 19 och 69.

33. Ibid., s. 331-334.

34. Ibid., s. 235-236 (Stig Alemyr), s. 259-260 (Arne Nygren), s. 271-273 (Sven Karlsson), s. 363-364 (Anna Forsberg), s. 366-367 (Rune Carlstein), s. 371-372 (Arne Lundqvist).

35. Ibid., s. 230-231 (Sievert Andersson, Stockholm).

36. Henning, a.a., s. 145.

37. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1967*, s. 378.

38. Ibid., s. 382.

39. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1968*, mot. 39, 40, 44 och 45.

40. Ibid.,mot 45.

41. Ibid., mot. 39. Per Holmberg, utredningssekreterare vid LO och kongressombud, karakteriserade motionen som »den på sätt och vis kanske allra viktigaste» vid kongressen (ibid., s. 154).

42. Se nedan not 2, kap. 9.

43. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1968*, s. 97-98 och 109-110 (motionshäftet) samt s. 158 (kongressprotokollet).

Ett år efter kongressen 1968 konstaterar Sten Johansson bittert att mot. 45 (»Glesbygden som paradis») »skandalöst nog hittills inte lett till några åtgärder»; »Hopp för Norrland?», enkät med bl.a. Sten Johansson i *Konkret* nr 4-5 1969, s. 51-52.

44. *Program för aktiv näringspolitik. Näringspolitiska kommitténs slutrapport* (utan tryckår och tryckort). Enligt förordet står såväl SAP som LO bakom programmet.

45. Ibid., s. 69. Jfr den citerade målformuleringen med nationalekonomen Ingvar Svennilssons anförande vid Nationalekonomiska föreningen 1945 (ovan s. 43f). Jfr också anföranden av Ingvar Svanberg och Rune Johansson vid partikongressen 1968; *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1968*, s. 62-63 och 140-159.

46. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1968*, s. 72 (Hjalmar Mehr) och 156-157 (Rune Johansson).

47. Partistyrelsens utlåtande över motionerna 39-41, i motionshäftet till 1968 års kongress, s. 98. Rune Johanssons anförande ur kongressprotokollet, s. 157. I båda fallen framgår hur den fackliga rörelsens formella representation i olika organ kan antas kunna ge lokaliseringspolitiken önskvärd inriktning.

48. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1969*, s. 162 (Kurt Lagerstedt, Backe).

49. Ibid. (motionshäftet), s. 269-275. Motionerna kom från arbetarekommunerna i Edsele (E 1, E 4), Norsjövallen (E 2), Luleå (E 3), Älvsbyn (E 5) och Lycksele (E 6) samt från en enskild i Uppsala (E 7).

50. Ibid. (kongressprotokollet), s. 157-158 (Sven Löfqvist), 158-159 (Lorenz Andersson), 161-164 (Kurt Lagerstedt), 164-165 (Drott Wallin), 165-166 (Erik Hammarsten) m.fl.

51. Ibid. (motionshäftet), s. 275-278.

52. Ibid. (protokollet), s. 148-156. Erik Holmqvist ersatte Rune Johansson som chef för inrikesdepartementet den 24/1 1969.

53. Ibid. (Holmqvist).

54. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1969*, s. 173-175. Jfr Hagnells anförande vid Metalls kongress två veckor tidigare *(Protokoll fört vid Metallindustriarbetareförbundets 28:e ordinarie kongress 14-19 september 1969*, s. 335-341) samt artikeln

»Sveket mot Norrland» i *Metallarbetaren* nr 18 1969, s. 7. Hagnell var förbundsekonom vid Metall.

55. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1969*, s. 179-180. Att försvara sextiotalets utflyttning från Norrland genom att ställa den mot än större folkomflyttningar i historien är en teknik som Holmqvist också utnyttjar i »Vårt behov av regionalpolitik», *Plan* nr 3 1972.

56. *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1969*, s. 181.

57. *Protokoll fört vid Svenska Metallindustriarbetareförbundets 28:e ordinarie kongress 14-19 september 1969*, Arne Geijers anförande s. 298-306. Anförandet hölls den 17 september. Redan öppningsdagen, den 14 september, hade emellertid LO-chefen karakteriserat lokaliseringspolitiken som »en stor och mycket allvarlig fråga för fackföreningsrörelsen och i lika hög grad för socialdemokratin i regeringsställning. Vi kan nämligen inte fortsätta med nuvarande lokaliseringspolitik utan att man gör sådana förändringar att det blir större snabbhet i lokaliseringsåtgärderna». (ibid., s. 14-15).

Jfr *Metallarbetarens* kongressreferat, nr 19 1969, s. 10-11.

58. Brox, Ottar, *Centralbyråkraterna och glesbygden. En sociologisk intensivstudie*, Halmstad 1969; Daun, Åke, *Upp till kamp i Båtskärsnäs. En etnologisk studie av ett samhälle inför industrinedläggelse*, Oskarshamn 1969; Nilsson, Macke, *Sveket mot Norrland. En pamflett*, Halmstad 1969.

59. Brox, a.a., cit. s. 133.

60. Ibid., s. 6-7. I tidskriften *Konkrets* specialnummer om Norrland samma år (1969) angriper Sten Johansson »politikernas flathet och resignerade tal om 'utvecklingen'». Han apostroferar inget särskilt parti. Som »ett bra skällsord för att kunna bekämpa dem på det ideologiska planet» föreslår han beteckningen »tillväxtgangsters»; »Hopp för Norrland?», enkät med bl.a. Sten Johansson, *Konkret*, nr 4-5 1969, s. 51-52.

61. Nilsson 1969, a.a., s. 13.

62. Lindhagen & Nilsson, a.a. s. 7-34 och passim.

63. Ibid., s. 14.

64. Se ovan s. 75 f.

65. Jfr *SAP. Protokoll vid partiets kongress 1972*, mot. C 34: »Det är i det försvinnande Sverige som vi står starka, i det växande Sverige försvagas vi långsiktigt. men hittills obevekligt». Se även mot. C 40.

66. *Lokaliserings- och regionalpolitik. Delbetänkande avgivet av 1968 års lokaliseringsutredning*, SOU 1969:49, s. 16 (direktiven).

67. Prop. 1969:1, bil. 13, s. 138.

68. Prop. 1970:75, s. 187.

69. Lorendahl 1974, a.a., s. 201.

70. Näslund & Persson, a.a., s. 25. ERU:s tolkning är en helt annan. Efter att ha presenterat den nya målformuleringen skriver ERU: »Det torde framgå . . . att den regionala politiken inte syftar till annat än att med en geografisk dimension uppnå de huvudmål, som brukar uppställas för den allmänna ekonomiska och sociala politiken i samhället». (SOU 1970:3, s. 133). Svenson & Thufvesson 1971, a.a., s. 93-94, noterar heller ingen förändring i själva målformuleringens innebörd. Såväl ERU som Svensson & Thufvesson granskas närmare i kap. 9. Jfr Ragnar Bentzels påstående , ovan s. 62.

71. Prop. 1969:1, bil. 13, s. 146.

72. Är det så att politikerna i SAP och andra partier talar om staten i namn av »samhället» för att åtminstone språkligt överbrygga motsättningen mellan »samhälle» och »stat»? Är det så att termen »stat» förknippas med en makt stående över och mer eller mindre i motsättning till det individnära »samhället»? Jfr Lindkvist, a.a., s.22.

73. Prop. 1969:1, bil. 13, s.146.

74. Prop. 1970:75, s. 186-187.

75. Ibid., s. 187.

76. Ibid, s. 186-201.

77. Prop. 1969:1, bil. 13, s. 140.

78. *Länsplanering 67. Redogörelse utarbetad inom Inrikesdepartementet*, SOU 1969:27, s. 10-11 och 139-144.

79. *Samhällsservice och lokaliseringsverksamhet*, a.a., s. 5.

80. Bentzel, Ragnar, »Några synpunkter på regionalpolitikens mål», i *Regioner att leva i. Elva forskare om regionalpolitik och välstånd. En rapport från ERU*, Uddevalla 1972, s. 31.

81. Beträffande begreppet 'allmänna produktionsbetingelser' se nedan, kap. 10, not 51.

82. SOU 1969:49, s. 69. Jfr Hägerstrand, Torsten, »Utvecklingsdrag som nödvändig-

gör regionalpolitisk insats», i SOU 1969:27, s. 152-169, i detta sammanhang s. 154-155. Se även prop. 1972:111, bil. 1, s. 468 och Weissglass, a.a., s. 13. Jfr den socialdemokratiske riksdagsmannen Ingvar Svanbergs påstående: »Alla andra myndigheter och utredningar än de som har i uppdrag att syssla med lokaliseringspolitiken struntar konsekvent i de lokaliseringspolitiska bedömandena eller är omedvetna om dem.»; Svanberg, Ingvar, »Lokalisering – bot för dåligt samvete?», *Konkret* nr 4-5 1969, s. 46.

83. Normann, Richard, *Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess? En systemstudie av bostadskvoteringen*, Lund 1972, s. 101-102. Normann ger fortlöpande belägg för hur bostadskvoteringen gynnat de områden som klassificerats som »expansiva».

84. Andra exempel än bostadsbyggandet är grundskole- och gymnasiereformerna samt den nya indelningen i polisdistrikt och domkretsar. Se SOU 1970:3, s. 124-126 och Weissglass, a.a., s. 14.

85. Jfr Richard Normanns diskussion av detta vad gäller bostadskvoteringen. Han visar hur valet av till synes oskyldiga tekniker för prognoser och planer kommit att medföra en (medveten eller omedveten) styrning till de »expansiva» områdenas fördel. Se ovan not 83.

86. Ibid., s. 107. Jag anser att Normanns till bostadskvoteringen refererande omdöme har en generell tillämplighet vad gäller det politiska beslutssystemets förhållande till samhälleliga problem. Regionala problem är dock särskilt illustrativa eftersom de aktualiseras vid alla politiska beslut. Jfr nedan, s. 150.

Kapitel 8

1. Näslund & Persson, a.a., s. 221.

2. *LO. Kongressprotokoll 1971*, s. 1043-1044.

3. Ibid., s. 1058-1059; mot. 365, s. 1033.

4. Ibid., s. 888-890 (Bengt Olof Karlsson), 893-894 (Elis Ågren) och 919 (Börje Svensson).

5. Burstedt, Åke, Dahlström, Gösta, Jonsson, Bo, Leijon, Anders, Ljung, Lars, Medri, Margareta, Odhner, Clas-Erik, *Sociala mål i samhällsplaneringen. En kritisk kommentar till 1970 års långtidsutredning*, Lund 1971.

6. Ibid., s. 84-85.

7. Beträffande dessa båda LO-rapporter se ovan s. 74 ff. och 94 f. Jfr Åke Olssons slutsats i Olsson, Å., a.a., s. 49.

8. Burstedt m.fl., a.a., s. 116-121.

9. Ibid. s. 35, 99.

10. Ibid., s. 60-67.

11. Ibid., s. 68-71.

12. Ibid., s. 99.

13. Ibid., s. 76-80.

14. Ibid., s. 85.

15. Se kap. 9, not 2.

16. *Näringspolitik. Rapport från SAP-LO:s näringspolitiska arbetsgrupp*, Borås 1972. Regionalpolitiken behandlas på s. 22-23, 73-86 och 111.

17. Ibid., s. 115-130.

18. Jfr hänvisningen till detta rådslag i prop. 1972:111 (inrikesdep.), s. 476.

19. Mot. D 1. Motionen är författad av G. Ribrant men Stockholms arbetarekommun säger sig instämma i den i motionen framförda uppfattningen att »en brist i den nuvarande regionalpolitiken är osäkerhetskänslan hos allmänheten om hur det långsiktiga framtidsperspektivet ter sig samt att därför preciseringar av regionalpolitik och sysselsättningspolitik är önskvärda.» (Motionerna återfinns i ett särskilt motionshäfte.)

20. Mot. 20 D (Kalix arbetarekommun).

21. Mot. D 6 (Holmsunds ak). Jfr D 4 (Frösö ak), D 5 (Umeå ak), D 11 (Luleå ak) samt D 12 (Söderhamns ak). Av kritiska röster i debatten kan i första hand nämnas Tor Johansson (Hultsfred); kongressprotokollet, s. 483-484.

22. Mot. D 5.

23. Motionerna D 4, D 6, D 7 (Vimmerby ak), D 8 (Nynäshamnsblocket), D 9 (enskild, Malmö) och D 10 (Skellefteå ak). I debatten framfördes liknande krav av bl.a. Tor Johansson (s. 483) och Gunnar Olsson i Edane (s. 498). Jfr den försiktiga formuleringen i *Näringspolitik*, a.a., s. 111: »Frågan om en utbyggnad av lokaliseringsområdet till etableringskontroll prövas.»

24. Partistyrelsens utlåtande över motionerna D 1 - D 12, s. 212-214 i motionshäftet. Jfr utlåtandet över motionerna C 31 - C 54, ibid., s. 186-187, samt partistyrelsens föredragande Erik Holmqvist, kongressprotokollet, s. 696.

25. *SAP. Kongressprotokoll 1972*, s.

744.

26. Se ovan not 24.

27. Nilsson, Macke, *Samtal med Olof Palme. Det gäller våra jobb och vår miljö i alla delar av landet,* Borås 1972, s. 47.

28. Ett sådant »förord» av statsministern hade tidigare bara givits i samband med u-hjälpspropositionen 1962:100, s. 2-24. *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten, given Stockholms slott den 20 oktober 1972,* prop. 1972:111. Propositionens regionalpolitiska del är indelad på följande sätt: *Protokoll (statsminister Olof Palmes anförande efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter). Bilaga 1. Regionalpolitiskt handlingsprogram m.m. Bihang A. Uppgifter om den regionala strukturen. Bihang B. Länsvis sammanfattning av länsprogram 1970. Inrikesdepartementet.*

29. I detta sammanhang bortses genomgående från den del av propositionen, som behandlar »hushållningen med mark och vatten» och den »fysiska riksplaneringen».

30. Ibid. (protokoll), s. 14.

31. Nilsson, Macke, *Samtal med Olof Palme,* s. 9.

32. Prop. 1972:111 (protoll), s. 4-6. Jfr RD 1972:144, s. 37-42 (Olof Palme).

33. Ibid., s. 6.

34. Ibid.

35. Ibid. (inrikesdepartementet), s. 453.

36. Ibid., s. 457.

37. Ibid., s. 470; även ibid. (protokoll), s. 12. Jfr nationalekonomen Ragnar Bentzel, nedan s. 127 f.

38. Under rubriken »De regionala målens innebörd» (ibid., s. 453-458) sägs mycket lite om de begränsningar i handlingsutrymmet som antas följa av »tillväxtens» krav. Dessa begränsningar, liksom behovet av fortsatt befolkningsomflyttning, utvecklas i avsnittet »Förutsättningarna för den regionala politiken», som följer på måldiskussionen (s. 458-468).

39. Se ovan s. 19 ff.

40. Se ovan kap. 2, not 6.

41. Prop. 1972:111 (inrikesdepartementet), s. 458. Eftersom några politiska förpliktelser att lösa Norrlandsfrågan aldrig givits är det tveksamt att tala om ett »svek» på det sätt Macke Nilsson gör i sin bok *Sveket mot Norrland,* a.a. Häri instämmer jag med Jörn Svensson: »Illusion och verklighet», *Konkret* nr 5-6 1969.

42. Prop. 1972:111, s. 491-534.

43. Jfr nedan not 48.

44. Jfr nedan s. 159 f.

45. Jfr Dencik & Dencik, a.a., s. 43-45 samt nedan s. 172 f.

46. Prop. 1972:111 (inrikesdepartementet), s. 469-472.

47. Ibid., s. 472-479.

48. Ibid., s. 474-488. Jfr Lorendahl 1974, a.a., s. 201-209, Dahlberg & Holmström, a.a., s. 223-226 och Svenson & Thufvesson 1974, a.a., s. 106-146.

49. Prop. 1972:111, s. 483.

50. Ibid.

51. Nilsson 1972, a.a., s. 41.

52. Se kap. 10, not 53.

53. Jfr ovan, s. 105.

54. Se ovan, s. 88.

55. Helmfrid, Staffan, »Bruk och missbruk av regionbegreppet. Något om regionindelningsproblem och -metoder», i *Ymer. Årsbok 1969. Svenska sällskapet för antropologi och geografi,* (u.å.), s. 17-30. För att belysa »begreppsförvirringen» väljer han som exempel företagsekonomen Folke Kristenssons bok *Människor, företag, regioner,* Stockholm 1967.

56. Beträffande stödområdenas avgränsning se t.ex. Dahlberg & Holmström, a.a., s. 225. I Italien har man från centralt håll definierat »utvecklingsområden», som försetts med särskild, sektorövergripande administration. Ett exempel härpå är Fonden för Syditaliens utveckling (Casa per il Mezzogiorno), som i sin tur är underordnad en ministerkommitté för den syditalienska politikens samordning. Se »Översikt över regionalpolitik i vissa industriländer», bilaga 1 till SOU 1969:49, s. 180-186.

Något motsvarande arrangemang har veterligen aldrig övervägts på centralt håll i Sverige. Det finns dock forskare som menar att man borde ta fasta på vad som är unikt och särpräglat för ett visst område i stället för att försöka pressa på området samma struktur som finns exempelvis i Stockholm eller Skåne. En sådan ansats skulle givetvis vara mer i mumfordsk/åhrensk anda. Se t.ex. Normann, R., a.a., s. 112.

57. Se t.ex. prop. 1972:111 (inrikesdepartementet), s. 529-533. Jfr Rudolf Meidner vid LO-kongressen 1961, ovan s. 77.

58. »Bilismen inrymmer också en social

problematik. Även vid fullt utbyggd bilism finns det befolkningsgrupper, som inte alltid kommer att kunna tillgodogöra sig den nya rörlighetens fördelar, nämligen barn, invalider och åldringar.» Hägerstrand, Torsten, »Regionala utvecklingstendenser och problem. Urbaniseringen», appendix B till *Svensk ekonomi 1966-1970 med utblick mot 1980 (1965 års långtidsutredning)*, SOU 1966:1, s. 287. Jfr Carl-Fredrik Ahlberg ovan s. 88.

59. Prop. 1972:111, s. 482-483.

60. Ibid. (protokoll), s. 7 (Palme) och 445. Palme hävdar att skatteutjämningsbidragen är »den från regional jämlikhetssynpunkt viktigaste satsningen».

61. Mumford 1972, a.a., s. 314. Jfr Cornell, Elias, »Samhällsbygge: fördärv eller förnyelse», i *Meddelande från Arkivet för Folkets Historia* nr 1 1977, s. 19. Cornell refererar den amerikanske sociologen Patric Geddes, f.ö. en av Mumfords inspiratörer.

62. Manuel Castells framhåller i detta sammanhang särskilt betydelsen av den kollektiva konsumtionen eller annorlunda uttryckt organiserandet av arbetskraftens kolelktiva reproduktionsmedel, dvs konsumtionsmedel, som »av specifika historiska skäl väsentligen är beroende av statsintervention för sin produktion, distribution och administration» (Castells, a.a., s. 440).

63. Jungen, Rune, »Politisk-ekonomiska synpunkter på regionalproblemet», i Dencik & Lundvall (red.), a.a., s. 64-71, särskilt s. 65.

64. Prop. 1972:111 (inrikesdepartementet), s. 458.

65. RD 1972:144-148, InU nr 28 (där även motionerna finns redovisade), rskr 347. Motionerna fördelar sig på partifärg enligt följande: c - 6, f - 10, m - 15, s - 15, vpk - 1 och c, f & m - 1. Från moderathåll krävdes att behandlingen skulle uppskjutas till nästföljande riksdag med hänvisning till »den i förhållande till ärendets vikt orimligt korta arbetstiden»; mot. 1972: 1806, s. 9, RD 1972:144, s. 54-55 (Gösta Bohman). Förslaget föll efter votering med rösterna 287-37 och 1 nedlagd (RD 1972:147, s. 157).

66. Se ovan s. 67 ff.

67. Se framförallt motionerna 1972 1812 (c), 1818 (f), 1806 (m) och 1819 (vpk). Jfr Olof Palmes uppfattning att folkpartiet och moderaterna anslutit sig till SAP:s linje (RD 1972:144, s. 68-69 och 89). I voteringarna som skedde i 75 punkter segrade genomgående propositionens av utskottet i detaljer modifierade förslag (undantag: punkt 67, som är en i detta sammanhang mindre relevant fråga). När det gäller den allmänna målsättningen (punkt 3), befolkningsramarna (punkt 4) och ortsklassificeringen (punkt 5) blev röstsiffrorna 246-66 (16 nedlagda), 245-67 (16 nedlagda) resp. 246-67 (15 nedlagda), vilket visar att röstsiffrorna följde partimönstret såsom angivits i texten. När det gäller de olika punkterna i handlingsprogrammet synes däremot inte partimönstret ha följts konsekvent. Beträffande voteringarna se RD 1972:147, s. 157-167.

68. Uppgiften hämtad ur centerpartimotionen 1972 1812.

69. Ibid. samt InU 1972 nr 28, RD 1972:144, s. 42-48, 74-76, 84, 131-132 och 137-138 (Fälldin) samt 37-42, 67-74, 80-83 och 87-89 (Palme). Beträffande centerpartiets linje se vidare Jonnergård, Gustaf, *Decentraliserat samhälle*, Vimmerby 1972.

70. Mot. 1972 1812.

71. RD 1972:144, s. 42.

72. Mot. 1972 1812, CU 1972:35.

73. Jfr Fälldins svar till C.H. Hermansson, RD 1972:144, s. 46.

74. Mot. 1972 1812. Befolkningsramarna behandlas på s. 10-11 i motionen.

75. Siffrorna i det följande är beräknade utifrån tabellen på s. 27 i InU nr 28.

76. »Propositionens och motionens sätt att ange befolkningsramar synes skilja sig åt mera i teknik än i sak», ibid., s. 26.

77. Härvidlag är vpk-aren Jörn Svenssons kritik av *båda* »riksplanerna» adekvat. Det »presenteras ingen kalkyl över hur många jobb som behövs för att realisera målsättningarna». (RD 1972:144, s. 120).

78. InU 1972 nr 28, s. 26 och 105 (de tre centerpartisternas reservation), RD 1972:144, s. 7 (Fälldin) och mot. 1972 1812, s. 22.

79. RD 1972:144, s. 58.

80. Mot. 1972 1812, s. 20. Jfr InU 1972 nr 28, 64-65.

81. RD 1972:144, s. 37-42, 67-74, 80-83 och 87-89.

82. Ibid.., s. 70.

83. Prop. 1972:111 (inrikesdepartementet), s. 470.

Kapitel 9

1. Se t.ex. Rowan, D.C., *Output, inflation and growth. An introduction to macro-economics,* Glasgow 1969, s. 370-372; Bergström, Göran, Magnusson, Sten & Stervander, Walter, *Introduktion till nationalräkenskaper,* Stockholm 1969.

2. Bruksvärden är helt enkelt produkters egenskap att vara till nytta för människorna oavsett om de framställts i vinstsyfte för att säljas på marknaden eller ej. I det förra fallet blir de varor och erhåller även ett bytesvärde. Jfr. Marx, Karl, *Kapitalet. Första boken,* Uddevalla 1969, s. 32: »Bruksvärden bildar rikedomens materiella innehåll vilken dess samhälleliga form än må vara. I den samhällsform som vi har att undersöka, utgör de samtidigt de materiella bärarna av bytesvärdet». Distinktionen bruksvärde-bytesvärde är en grundsten i marxismen. Den icke-marxistiska nationalekonomin är oklar på denna punkt och tenderar att framställa den kapitalistiska bytesvärdesformen för produktion som den historiskt allmänna. En föredömligt klar framställning av förhållandet bruksvärde-bytesvärde ges i Dahlkvist 1978, a.a., punkterna 2-24.

3. Se t.ex. *Balanserad regional utveckling. Delbetänkande avgivet av Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU),* SOU 1970:3, s. 209; *Regionalpolitisk forskning och stödverksamhet 1965-1971,* Ds In 1972:14, s.3-4. Stekenjokk-utredningen 1972 har nämnts som det *första* exemplet på samhällsekonomisk kalkyl i politisk tillämpning; se Näslund & Persson, a.a., s. 222 och Nilsson 1972, a.a., s. 28.

4. *Från departement och nämnder* nr 18 1965, s. 395.

5. Ibid.

6. I inledningen till ett välkänt samlingsverk om regional teori säger de två redaktörerna: »Det finns inte i dag en enda teori för regional utveckling om vilken alla är överens. Frågan är om en enda enhetlig teori ens är möjlig.»; Friedmann, J. & Alonso, W. (eds.), *Regional development and planning,* Cambridge, Mass. 1967, s. 209 (e.ö). Jfr den pessimistiska summeringen av kunskapsläget i *Samverkan för regional utveckling. Betänkande av utredningen om regionalpolitiska styrmedel,* SOU 1974:82, s. 71-72. Den interdisciplinära karaktären hos den regionala analysen har rentav nämnts som dess särskiljande kännetecken framför alla andra. Se Meyer, a.a., s. 21.

7. Jfr ovan not 3 (huvudrapporten).

8. Lokaliseringsberedningen innehöll representanter från LO, TCO, SAF, Industriförbundet, SHIO, Lantbruksförbundet, KF, Köpmannaförbundet, Landstingsförbundet, Stadsförbundet och Kommunförbundet samt generaldirektörerna i AMS, bostadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, SCB och SÖ. Källa: *Från departement och nämnder* nr 18 1965, s.395.

För en kritisk diskussion av ERU:s politiska roll se Svensson, Ronny, »Forskningens inriktning och funktion i ett kapitalistiskt samhälle», *Nordiskt forum* nr 2 1976. Om expertorgans politiska roll i allmänhet se Nadel, Mark V. & Rourke, Francis E., »Bureaucracies», i Greenstein, Fred I. & Polsby, Nelson W. (eds), *Handbook of political science,* vol. 5, Reading 1975, s. 403-404.

9. SOU 1969:49, s. 16. Till sakkunnig utsågs landshövding Mats Lemne. Vid sin sida fick han en parlamentariker från vart och ett av de fyra största partierna samt en företrädare för LO respektive SAF.

10. Ibid., s. 71.

11. Ibid. , s. 62.

12. Guteland, Gösta, »Den lokaliseringspolitiska stödverksamheten», i ibid., bil. 2, s. 219-253. Texten återges nästan ordagrant i SOU 1970:3, s. 143-176. Guteland förordnades 1969 till sekreterare i ERU.

13. Ibid., s. 220.

14. Ibid.

15. Ibid., s. 252.

16. Ibid., s. 222.

17. Guteland, Gösta »Planering för en balanserad regional utveckling», *Plan* nr 3-4 1970, s. 106.

18. Se ovan not 12.

19. SOU 1970:3, s. 132-134.

20. Ibid., s. 137.

21. Ibid., s. 196-198. Angående »lokaliseringsbara enheter» se nedan s. 146 ff.

22. *Svensk ekonomi 1971-1975 med utblick mot 1990. 1970 års långtidsutredning. Huvudrapport,* SOU 1970:71 s. 171.

23. Ibid., s. 172.

24. Hägerstrand, Torsten, »Regionala utvecklingstendenser och problem. Urbaniseringen», i *Svensk ekonomi 1966-1970.*

Med utblick mot 1980, SOU 1966:1, s. 273-290, cit. s. 282.

25. Andersson, Åke, »Arbetsmarknadspolitik, lokaliseringspolitik eller regionalekonomisk politik», i *Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitiken*, SOU 1968:62, s. 91-107 (cit. s. 106). Jfr dens., »En plädering för rationalitet», *Tiden* nr 1 1968, s. 15-21. Det heter bl.a. att vi »måste under alla omständigheter se till att vi inte bromsar omflyttningen i landet».

26. Ds In 1972:14.

27. Ibid., s. 4 och 28.

28. Bentzel 1972, a.a., s. 17-34.

29. Ett eko av Bentzels varningar genljuder i den tredje omarbetade upplagan av Göte Svensons & Bengt Thufvessons nedan behandlade »läsebok för svenska folket» *Hur planeras Sverige?*, Uddevalla 1974, s. 108: »Från bl.a. vetenskapligt håll har gjorts gällande att befolkningstal som underlag för planeringen försvårar en smidig samhällsutveckling och därmed den strukturomvandling som är en förutsättning för fortsatt välståndsstegring».

30. Regionala mål berörs i de tidigare långtidsutredningarna enligt följande: *Svenskt långtidsprogram 1947-1952/53*, SOU 1948:45, s. 15; *Ekonomiskt långtidsprogram 1951-1955. 1950 års långtidsutredning*, SOU 1951:30, s. 26; *Balanserad expansion. Betänkande avgivet av 1955 års långtidsutredning*, SOU 1956:53, s. 35-36; SOU 1966:1 (jfr ovan not 24), s. 11; Hägerstrand, »Regionala utvecklingstendenser ...», a.a., i ibid., s. 273-290.

Angående långtidsutredningarnas historia, organisationsformer och syften se Svenson & Thufvesson 1971, a.a., s. 87-92 samt Lönnroth, Johan, »Svensk samhällsplanering – ett försök till idéhistoria», i Dencik & Lundvall, a.a., s. 52-63.

31. SOU 1970:71 (jfr ovan not 22)

32. Ibid., s. 16-19.

33. Ibid., s. 164-173.

34. Hägerstrand, Torsten, »Utvecklingsdrag som nödvändiggör regionalpolitisk insats», i *Länsplanering 67. Redogörelse utarbetad inom inrikesdepartementet*, SOU 1969:27, s. 152-169, cit. s. 152-153.

35. Ds In 1972:14, s. 3. De *mänskliga* värdenas svårighet att hävda sig gentemot producentintressena, i form av de »resursexploaterande företagen», belyses i Lundqvist, Lennart, *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur*, Lund 1971, s. 212-213 och passim.

36. SOU 1970:71, s. 172.

37. *Balanserad regional utveckling. Delbetänkande avgivet av Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU)*, SOU 1970:3, s. 60-130, cit. s. 62. »Med den begreppsapparat som presenteras kan huvuddragen i efterkrigstidens regionala utvecklingsförlopp ges en förklaring». (s. 60).

38. Ibid., s. 60.

39. »Beslut om kapitalets lokalisering fattas inom företagssektorn och den offentliga sektorn, medan individernas lokaliseringsval avgörs inom hushållssektorn. Utnyttjandet av naturtillgångar bestäms av alla tre sektorerna». (ibid., s. 62). I en amerikansk lärobok i nationalekonomi liknas produktionen vid en korvmaskin («A sausage machine») i vilken hundratals »produktionsfaktorer» stoppas in. Enligt en »populär klassifikation» sägs de vara indelade i tre huvudgrupper: jord, arbete och kapital; Lipsey, Richard G. & Steiner, Peter O., *Economics*, 4th printing, Japan 1968, s. 176-177 (e.ö). Jfr Bergström, m.fl. a.a., s. 24.

40. »Kapital» omtalas i ERU-texten utan att det görs klart om det är »kapital» som pengar eller »kapital» som produktionsmedel som avses. Annorlunda utfryckt görs ingen skillnad på »kapital» som bruksvärde och »kapital» som bytesvärde. Jfr ovan not 2.

41. Jfr Nicos Mouzelis karakteristik av den gängse nationalekonomin och den därefter modellerade administrationsteorin («scientific management»): »Det är bara företagaren, representerande företaget i sin helhet, som uppträder rationellt. Teorien lämnar inget utrymme för andra organiserade medlemmar att ha en individuell referensram för att göra val och lösa problem. Sådana medlemmar blir under etiketten »arbete» endast en produktionsfaktor, som företagaren måste kombinera rationellt med andra faktorer för att maximera sina profiter». Mouzelis, Nicos, *Organization and bureaucracy*, London 1975, s. 122 (e.ö.).

42. Arbetskraften står »i någon mån ... i en valsituation att antingen tillbringa större delen av arbetsåret som förvärvsarbetande eller ägna en större eller mindre

del åt hushållsarbete eller fritidssysselsättning . . . För arbetstagare i allmänhet är den beskrivna valfriheten dock mycket begränsad». SOU 1970:3, s. 66.

43. Lange, Oskar, *Political economy I*, Polen 1963, särskilt s. 226-264. Jfr Gerholm, Tomas, »Inledning», i Gerholm, Tomas (red.), *Prolog till en marxistisk antropologi. En diskussion om teori och metod*, Stockholm 1971; Beckerman, Wilfred, *In defence of economic growth*, London 1974; Therborn, Göran, *Klasser och ekonomiska system*, Kristianstad 1971, s. 31-44 och passim; Therborn, Göran, *Vad är bra värderingar värda?* Lund 1973, s. 77-107.

44. SOU 1970:3, s. 70.

45. Lange, a.a., s. 252 ff. Se även Luce, R. Duncan & Raiffa, Howard, *Games and decisions: introduction and critical survey*, New York, London and Sidney, 7th printing, 1967, s. 50-51; Riker, William H., *The theory of political coalitions*, New Haven and London, 5th printing, 1972, s. 17-29.

46. »Det enda objektiva vittnesbörd vi kan få om andra personers preferensskalor är tecknet på deras beteende. Därför måste själva den handling som följer på en vald kurs också tyda på att denna kurs ledde till önskat resultat. Således följer härav att alla val som leder till handling är rationella och irrationaliteten skulle vara liktydig med obeslutsamhet . . . Och på denna punkt blir rationalitetsvillkoret ingenting annat än existensvillkoret för de deltagare som uppträder i en social situation.» (Riker, a.a., s. 19-20; e.ö.). Samir Amin påstår i samma anda att »redan genom att någonting är till är det rationellt. Gränsnyttelärans hela teoretiska konstruktion vilar på denna enorma tautologi . . . Man kan visa hur varenda bit av denna 'vetenskapliga ekonomi' i sin tur vilar på en petitio principii, som följer av den ursprungliga tautologin.» (Amin, a.a., s. 14). En tautologisk rationalitetsbestämning med direkt relevans i detta sammanhang återfinns hos Åke Daun: »Från principiell synpunkt är det viktigt att påpeka att det alltid är önskemålen som avgör besluten. Bostadsbrist eller arbetslöshet kan alltså inte sägas tvinga människor att flytta, eftersom även omständigheter av detta slag medtages vid 'hopvägningen'». (Daun, a.a., s. 95). En diametralt motsatt slutsats dras av Näslund & Persson, a.a., s. 193 (se nedan not 74). Jfr Scitovsky, Tibor, *The joyless economy. An inquiry into human satisfaction and consumer dissatisfaction*, New York 1976. Av förordet framgår att hans kritik av teorien om visad preferens (eng. *the theory of revealed preference*) inte föll i god jord hos anslagsbeviljande myndigheter och företrädare för den etablerade nationalekonomin (dit också Scitovsky så långt hade räknats). Se »Preface», s. vii-viii.

47. Lange, a.a., s. 256-257 med referenser till b.a. Paul Samuelson. Jfr Fellner, William, *Probability and profit. A study of economic behaviour along Bayesian lines*, Homewood, Illinois 1965, s. 110. Enligt James O'Connor är det »en miljon ljusår/som skiljer/ individuell nytta och efterfrågan på varor från aggregerad efterfrågan på varor och i makroekonomiskt teoretiserande förlorar man vanligen den individuella nyttan ur sikte». (O'Connor, James, »Scientific and ideological elements in the economic theory of government policy», i Hunt, E.K. & Schwarz, Jesse G. (eds.), *A critique of economic theory*, Bungay, Suffolk 1972, s. 367-396 (cit. s. 378, e.ö). Ludwig von Bertalanffy, ett tungt namn i den allmänna systemteorien, hävdar att konsumenternas marknadsbeteende snarast är ett uttryck för *irrationellt* handlande, bl.a. därför att det finns en stab av reklammän, motivationsforskare m.fl. som har till uppgift just att göra konsumentens beteende mer irrationellt, att välja en mindre mängd av en viss vara därför att den är snyggare förpackad men samtidigt dyrare än en större mängd av en motsvarande vara som har en enklare förpackning osv. (Von Bertalanffy, Ludwig, *General systems theory. Foundations, development, applications*, 3rd printing, New York 1968, s. 115-116. Se vidare nedan not 61.

48. »Även för den äldre arbetskraften torde en välfärdsökning ofta kunna uppnås efter en flyttning. Speciellt gäller detta för arbetslösa eller extremt lågavlönade. I bägge fallen blir lönevinsterna betydande, vilket kan kompensera flyttningskostnaderna och förlusten av positivt uppfattade miljöfaktorer». SOU 1970:3, s. 98.

49. Ibid., s. 63.

50. Ibid., s. 115

51. Ibid., s. 236.

52. Att »tvång» inte kan förekomma givet rationalitetsantagandet hävdas av Daun, a.a., s. 95 (se ovan not 46).

53. »Det måste framhållas att den valsituation som hushållen här sägs stå inför i de flesta fall är mycket begränsad. Olika institutionella förhållanden gör att arbetskraften inte fritt kan välja arbetstidslängd eller bostadsort. Det kan å andra sidan hävdas att hushållen hela tiden strävar efter att nå den situation, som ger högsta nytta och att det sker genom successiva val.» (SOU 1970:3, s. 69) Hänvisningen till »olika institutionella förhållanden» visar på teoriens tomhet. Ändå är det teorien som som ges formen av primär förklaringsgrund! Vad som saknas är uppenbarligen en teori som *från början* tar hänsyn till »olika institutionella förhållanden», »imperfektioner» och »externa faktorer». Jfr citatet från Roland Artle, nedan s. 133.

54. SOU 1970:3, s. 63. Enligt Dahlberg & Holmström, a.a., s. 95, spelar såväl hushållen som den offentliga sektorn vanligen rollen av »restriktioner» visavi de vinstmaximerande företagen. Det är först på den allra senaste tiden som detta bruk börjat ifrågasättas i den regionalekonomiska teorien.

55. »En viktig slutsats . . . är att lokaliseringsmönstret och lokaliseringsutvecklingen inom den offentliga sektorn till stor del kan förklaras med samma lokaliseringsfaktorer som för företagssektorn». (ibid., s. 123). Det är inte ovanligt att nationalekonomer betraktar den offentliga förvaltningen som en konkurrens mellan olika delbyråkratier om de statliga budgetmedlen respektive om kundernas efterfrågan. För den s.k. public-choice-skolan har detta synsätt inte bara ett deskriptivt syfte. En förvaltning anses också tjäna sina kunder bättre ju mer den kan efterlikna ett affärsföretag i sitt handlande. Se Nadel & Rourke, a.a., s. 427. Jfr Tarschys, Daniel & Eduards, Maud, *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag,* Uddevalla 1975, s. 100-113.

56. SOU 1970:3, s. 127.

57. Ibid., s. 67.

58. Larsson, Sven Olov & Tallroth, Börje, »Mål och medel i regionalpolitiken», bilaga 8 i bilagedel 2 (SOU 1970:15) till SOU 1970:3, cit. s. 8:6; jfr Richardson, a.a., »Introduction», s. 13-15; Holland, Stuart, *The regional problem,* London and Basingstoke 1976, s. 20.

59. SOU 1970:3, s. 64.

60. Artle, Roland, »Staden som kollektivfenomen», i *Regioner att leva i. Elva forskare om regionalpolitik och välstånd. En rapport från ERU.* s. 299-324, cit., s. 300-301.

61. Roll, a.a., s. 455-527, särskilt 469-470; Nagel, Ernest, *The structure of science. Problems in the logic of scientific explanation,* London 1968, s. 543-544. Det logiska beviset för Rolls och Nagels påståenden är den s.k. Arrowparadoxen. Se Arrow, Kenneth J., *Social choice and individual values,* 2nd ed., 6th printing, Forge Village, Mass. 1973. Jfr. Dahl, Robert A., *A preface to democratic theory,* 10th impression, Chicago and London 1968, s. 42-43 (not 9)..

Jfr Samir Amins karakteristik av den på gränsnytteläran vilande nationalekonomin: »Å ena sidan lär man ut en mängd helt oanvändbara, abstrakta definitioner tillsammans med en teori som härletts från Robinson Crusoes beteende. Å andra sidan lär man ut ett knippe empiriska konstgrepp, för vilka man – på goda grunder! – inte åberopar denna 'teori'». (Amin, a.a., s. 19). Harry Richardson hävdar att nationalekonomins teori för allmän jämvikt är »statisk, under det att den regionala processen är dynamisk». Den antar »perfekt konkurrens och marginalism, av vilka ingendera är särskilt relevant för rumslig ekonomi». (e.ö) Se Richardson, a.a., s. 121.

Gränsnytteteorien är ett typexempel på mikroaktörsteori. Angående dennas oförmåga som *förklarande* samhällsteori se Söderfeldt, Björn, *Teori och verklighet. Synpunkter på vetenskap och samhällsteori,* rapport nr 78, avdelningen för vetenskapsteori, Göteborgs universitet 1975, dens., »Hur växer kunskapen?», *Häften för kritiska studier* nr 5 1976. Det bör understrykas att Söderfeldt också framhåller teoriens presumtiva värde som *normativ* teori för att bestämma »det rationella valet» givet ett visst mål. En teoretiskt och idéhistoriskt genomarbetad framställning av de problem som är förknippade med gränsnytteteorien ges i Lange, a.a.

62. Göte Svenson utsågs 1969 till statssekreterare i civildepartementet (fr.o.m 1973 i bostadsdepartementet) och kom därmed att bli en av de huvudansvariga för

den del av propositionen, som behandlar den fysiska riksplaneringen. Thufvesson har sysslat med regional planering på departementsnivå sedan 1969. Båda har vid något tillfälle varit medlemmar av ERU. Tredje upplagan 1974 innebär framförallt en utökning av texten motiverad av prop. 1972:111. De avsnitt jag valt ut för att belysa ideologien bakom planeringen kvarstår, om man bortser från smärre språkliga justeringar. Jag har ändå valt att – där ingenting annat sägs – använda den första upplagan 1971, eftersom den faller inom den tidsperiod som satts som gräns för min studie.

63. Svenson & Thufvesson 1971, a.a., s. 82.

64. Ibid., s. 32.

65. Lars Rudebeck i *Dagens Nyheter* 24/1 1974. Här citerad efter Kågeson, Per, *Slöseriets politiska ekonomi,* Lund 1975, s. 70. Till de mer kända tillväxtkritikerna hör Mishan, E.J., *Ekonomisk tillväxt – till vilket pris?* Stockholm 1971. Mishan och andra kritiker har fått svar på tal av bl.a. Beckerman, a.a. Jag finner ingen anledning att i detta sammanhang ta ställning till argumenten i denna diskussion. Vad jag finner relevant för mitt syfte är debattens påvisande av tillväxtbegreppets sammansatthet. Det finns med andra ord ingen vetenskaplig täckning för den intuitiva självklarhet med vilken de studerade aktörerna refererar till vad tillväxten kräver eller inte kräver. För att begreppet skall bli kognitivt meningsfullt måste man alltså införa distinktioner mellan olika komponenter i tillväxten och diskutera på vilket sätt var och en av dessa påverkas av en viss åtgärd. Maurice Dobb skriver träffande apropå detta: »Vore nationalinkomsten ett homogent aggregat, som t.ex. potatissäckar, eller en ofantlig kaka . . . skulle aldrig uppstå några tvivel om huruvida den totalt sett hade ökat eller minskat eller förblivit densamma: man skulle bara behöva väga den eller räkna den. Jag tror att man knappast kan betvivla att de flesta av oss instinktivt tänker på nationalinkomsten, eller totala nationalprodukten, i termer av kakanalogin . . . Men eftersom nationalinkomsten i själva verket är heterogen till sin karaktär . . . (Dobb, Maurice, *Välfärdsteori och socialistisk ekonomi,* Stockholm 1972, s.33). Saffransbullen på Svenson & Thufvessons bok är en slående illustration till Dobbs tes.

66. Svenson & Thufvesson 1971, s. 32.

67. Ibid.

68. Ibid., s. 36-37. Jfr följande citat: »Den stora inflyttningen som skedde till storstadsområdena under de tre sista åren av 1960-talet var i realiteten inte utan alternativ. Andra flyttningsvägar skulle ha kunnat väljas om människorna så hade velat».

69. De avvisar uttryckligen anspråken på att belysa »vad som är orsak och verkan» i den regionala utvecklingen (ibid., s. 29).

70. Ibid., s. 9-11. Termer som »strukturomvandling» och »strukturrationalisering» används också som sammanfattande beteckningar för orsakerna till den regionala utvecklingen.

71. Ibid., s. 42.

72. Ibid., s. 35-38 (cit., s. 35).

73. *BD 80. Länsutredning för Norrbottens län,* Luleå 1968, s. 168-201.

74. Svenson & Thufvesson 1971, a.a., s. 36. Jfr de undersökningar som redovisas i Näslund & Persson, a.a., s. 193-199. Resultaten pekar här i riktning mot att människorna inte alls vill flytta från hemorten till storstäderna. Ekonomen Niles M. Hansen har påpekat att »det är fullt möjligt att ett stort stadsområde kan fortsätta att växa, trots att ett betydande antal människor (eng.*a substantial number of persons*) inne i och utanför området skulle föredra att inte bo där». Se Hansen, Niles M., »Regional planning in a mixed economy», *Southern Economic Journal* 1965-1966, s. 176-190 (cit., s. 177, e.ö.).

75. *BD 80,* a.a., s. 191; även s. 185-186.

76. Svenson & Thufvesson 1971, a.a., s. 37.

77. Se nedan 143 ff.

78. Jfr Mouzelis, a.a., s. xiii-xvi.

79. På ett ställe i boken erkänner de att arbetsmarknadspolitiken innebär »en form av tvång»: »folk tvingas för sin utkomst att flytta från områden med brist på jobb». Som något av en ursäkt tillägger de emellertid: »Men så har det alltid varit». Det intressanta är här att de för ett ögonblick frångår den sedvanliga hänvisningen till att det är positiv valfrihet som bestämt människornas flyttningsmönster. Som om de anar denna motsägelse ger de också den påtalade tvångssituationen en mera positiv formulering: »Ingen skall vara tvungen att stanna kvar i ett område med dålig syssel-

sättning, därför att han inte har råd att flytta därifrån». (Ibid., s. 58). Utifrån en annan regionalideologisk utgångspunkt skulle valfriheten i stället ha kunnat formuleras på följande sätt: »Ingen skall vara tvungen att flytta från ett område på grund av brist på sysselsättning i området». Jag står själv för formuleringen, som blott gjorts i syfte att ge relief åt den typ av valfrihet Svenson & Thufvesson här förordar.

80. Svenson & Thufvesson, 1971, a.a., s. 37.

81. Ibid., s. 42-43.

82. Ibid., s. 48-57; cit., s. 54.

83. Ibid., s. 16-17 och 29-30.

84. Ibid., s. 57 och 59.

85. Dahlkvist 1975, a.a., s. 111. Jfr nedan kap. 11.4.

Kapitel 10

1. SOU 1963:58, s. 321.

2. SOU 1969:49, s. 68-69.

3. Ibid., s. 92.

4. Se ovan kap. 5, not 60.

5. Törnkvist, Gunnar. *Lokaliseringsförändringar i svensk industri 1952-1960,* Uppsala 1964, s. 108.

6. Uppgifterna om befolkningsutveckling, lediga platser och industrisysselsättning för perioden 1962-1973 har hämtats ur SOU 1974:82, s. 102-105, 122-126 och 145-147. Beträffande det negativa sambandet mellan utveckling av folkmängd och industrisysselsättning i bestämda områden se även SOU 1971:16, s. 27; SOU 1974:4, s. 46; Erson, a.a.; Bentzel, Ragnar, »Den industriella utvecklingen under efterkrigstiden», i *Svensk industri.* Stockholm 1967, s. 83.

7. Törnkvist, Gunnar, »Personkontakter och lokalisering. En kartläggning av kontaktmönster och regionala utvecklingstendenser inom svenskt näringsliv», bilaga 5 till SOU 1970:14, s. 16.

8. Beträffande stagnationen i industrisysselsättningen i allmänhet, se SOU 1970: 71, s. 209, 217. Förändringar i antal arbetsställen och antal sysselsatta genom etablering, nedläggning och omflyttning av arbetsställen uppgick till totalt minus 1210 respektive minus 26 600 för åren 1963-1970. Drygt 2 500 arbetsställen etablerades, cirka 3 700 lades ned och omkring 150 flyttades över länsgräns. Mellan åren 1962 och 1970 ökade sysselsättningen inom industrin med totalt 7 000 personer. Beroende på konjunktursvängningarna döljer sig bakom dessa siffror kraftiga upp- och nedgångar mellan olika år. Vid en jämförelse mellan två år när konjunkturkurvan ligger på topp, 1965 och 1970, visar det sig att antalet sysselsatta inom industrin *sjunker* med 20 000 personer. Se SOU 1974:82, s. 138-143. Jfr SOU 1974: 1, s. 88-93.

9. De svenska industriintressenas motiv för utlandsinvesteringar kan studeras i *Industriutveckling och utvecklingssamarbete,* SOU 1972:90, s. 164-167. Swedenborg, B. & Lindörn B., *Den svenska industrins investeringar i utlandet 1970-74,* IUI 1976; »Sverige och 'tredje världen'. Den progressiva imperialismen», *Kommentar* nr 4 1976.

10. Mellan åren 1970-1977 beräknas den svenska industrin förlora cirka 60 000 arbetstillfällen (SOU 1974:82, s. 149)

11. Dahlberg & Holmström 1976, s. 230. På SAP-kongressen 1972 uttryckte några av storstadspolitikerna sin oro över den vikande industrisysselsättningen i Stockholm. *Kongressprotokollet,* s. 491-492, 735-736 (Albert Aronson), s. 737 (Kurt Törnstedt), 502-503 (Olof Lekberg), 524-525 (Sivert Andersson).

12. Jfr Näslund & Persson, a.a., s. 150-153. De hävdar, att det är »ett statiskt och defaitistiskt tänkande» att påstå att inte industrin räcker till. De är starkt kritiska mot storstadspolitikernas aktivitet för att förhindra en utflyttning av företag.

13. »Stålverk 80 innebär den största koncentrerade industrisatsningen hittills i Sverige. Stålverket kommer att ha mycket stor betydelse för sysselsättning och ekonomisk utveckling i Norrbotten». (*Regionalpolitiska studier. Forskningsprogram och utvärdering av den regionalpolitiska stödverksamheten 1965-1975. Lägesrapport från Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU),* Ds A 1975:12, s. 67). Av det här citerade ERU-dokumentet framgår att inte bara människorna i Norrbotten hade stora förväntningar på Stålverk 80. Inför projektets igångsättande drogs forskarna till Luleå som getingarna till en sockerbit (jfr *Plans* specialnummer om Stålverk 80, nr 6 1975, bl.a. med redogörelser för planerade forskningspro-

jekt). När det verkliga projektet uteblev kunde forskarna – till skillnad från de berörda norrbottningarna – snabbt förvandla sin eventuella besvikelse till engagemang för nya *forskning*sprojekt. De kunde i stället studera »planeringschocken», dvs effekterna av den uteblivna satsningen på myndigheter, organisationer och människor i Norrbotten. Se t.ex. Ramström, Dick, »Ett stålverks uppgång och fall – en studie i det naturliga experimentets form av en 'planeringschocks' regionalekonomiska förutsättningar och konsekvenser», Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet, 1977 (stencil). Ramström skulle enligt de ursprungliga planerna ha lett projektet *Spridningseffekter av Stålverk 80 för företagsamheten i Norrbottens län – förutsättningar och utvecklingsmöjligheter.*

14. Gösta Weissglass talar om den fr.o.m. 1965 tillämpade lokaliseringspolitiken som »ad hoc lösningar». Weissglass, a.a., s. 12. Beträffande bostadspolitiken se ovan, s. 106.

15. Törnkvist 1963, a.a., s. 379.

16. Törnkvist 1970, a.a., s.17.

17. Lorendahl 1974, a.a., s. 41.

18. Kuhn, Thomas, *The structure of scientific revolutions,* Chicago & London, 6th impression 1968, Ch VI.

19. Törnkvist 1970, s. 61-62. De exemplifierade beteckningarna har av Törnkvist härletts ur *Befattningsnomenklatur* 1965.

20. Törnkvist, Gunnar, »Nya drag i den regionala arbetsfördelningen», i SOU 1971: 16, s. 105. Av minst 250 000 »kontaktberoende» befattningshavare uppges minst hälften finnas i storstadsområdena. Jfr SOU 1971:16, s. 44 (tabell 4.2.2.); SOU 1974:1, s. 91 (tabell 3.21); Jonasson, H., »Lokaliserings- och sysselsättningsförändringar inom industrin åren 1962-1970», bilaga A till SOU 1974:82, s. 569 (tabell A 16).

21. Törnkvist 1970, a.a., s. 95-97.

22. Se ovan s. 36.

23. SOU 1974:3, s. 65.

24. Dahlberg & Holmström 1976, a.a., s. 244. Jfr Törnkvist 1971, a.a., s. 96-106.

25. Se ovan not 20.

26. Enligt en ledare i *Veckans Affärer* 15/7 1976 är det osäkert om lokaliseringspolitiken skapat »ett enda nytt jobb». Underförstått är att man inte vet om dessa jobb skulle ha tillkommit även utan lokaliseringspolitiska insatser. Regionalpolitikens sysselsättningseffekter diskuteras av ERU i Ds In 1972:14 och Ds A 1975:12. Svårigheterna att urskilja effekterna på sysselsättningen av de regionalpolitiska åtgärderna betonas. Dessa åtgärders effekter är svåra att skilja från effekter av andra (»omedvetet» regionalpolitiska och utompolitiska) faktorer. Jfr Lorendahl 1974, a.a., s. 222-238; Dahlberg & Holmström, a.a., s. 236-248; *Dagens Nyheter* 11/11 och 1/12 1976 (debatt mellan Ronny Svensson och Gösta Guteland i ERU). En kritik av AMS sätt att redovisa sysselsättningseffekterna av det regionalpolitiska stödet görs av en annan statlig myndighet, riksrevisionsverket i *AMVs lokaliseringsstöd. En rapport från riksrevisionsverket,* 1977 s. 117 ff. Bl.a. kritiseras AMS för att presentera sysselsättningseffekterna »som om de vore mycket exakta», när det i själva verket finns avsevärda tolkningsproblem.

27. Se ovan, s. 126.

28. Lindbeck 1969, a.a., s. 149.

29. Needleman, a.a., s. 8.

30. Näslund & Persson, a.a., s. 7; SOU 1969:49, s. 10, 29-46, 162-216.

31. Till grund för vilken verksamhet som skulle få del av lokaliseringsstödet låg industristatistikens industribegrepp (SOU 1969:49, s. 89-92).

32. SOU 1951:6, s. 118-125.

33. Jfr Ds In 1972:14, s. 3-4.

34. Se ovan, s. 85.

35. Se ovan, s. 64.

36. Jfr de självkritiska synpunkterna från 1968 års lokaliseringsutredning, återgivna i citatet ovan, s. 105.
Beträffande den »omedvetna» regionalpolitiken, se ovan kap 1. not 16.

37. *1968 års lokaliseringsutredning* påstår t.ex. att »den svenska lokaliseringspolitiken inte kan betecknas som särskilt radikal internationellt sett»; SOU 1969:49, s. 10.

38. SOU 1970:3, s. 195-203. Avsnittet bygger i sin tur på en bilaga till utredningen, nämligen »Lokaliseringsbara enheter – rapport från en arbetsgrupp inom Expertgruppen för regional utredningsverksamhet», bilaga 9 i *Regionalekonomisk utveckling,* bilagedel II till *Balanserad regional utveckling,* SOU 1970:15.

39. Svårigheterna att i verkligheten göra

sådana samhällsekonomiska kalkyler betonas starkt; SOU 1970:3, s. 199.

40. Jfr ovan, s. 126.

41. I Sovjet finns sedan tjugotalet utvecklade teorier om regionala och territoriella produktionskomplex. Se Saushkin, Yu. G., »A history of Soviet geography», i *Soviet Geography* no 8 1966.

42. De ERU-dokument som publicerats efter 1972 har jag endast utnyttjat för att belysa den faktiska utvecklingen under den av mig studerade tidsperioden. Det krävs en särskild undersökning för att klargöra huruvida ERU efter 1972 förmått utveckla nya regionalpolitiska strategier.

43. Se ovan, s. 36 ff.

44. Jfr ovan s. 10 ff.

45. Jfr Weissglass, a.a., särsk. kap. 1.3 & 2.

46. En översiktlig redogörelse för beslutet och dess förarbeten ges i proposition 1972:111 (inrikesdepartementet), s. 126-135. Jfr *Decentralisering av statlig verksamhet – ett led i regionalpolitiken*, SOU 1970:29. En av regionalpolitikens främste kritiker är Ronny Svensson. Han menar dock att beslutet om utflyttning av statliga verk »tillhör de mer verkningsfulla inom regionalpolitiken någonsin»; Svensson, Ronny, »Verk till landsorten – ett beslut mot strömmen», i *Arkitektur* nr 9 1977, s. 4-5. Ett positivt omdöme ges också av två kulturgeografer vid Göteborgs universitet som arbetar på en utvärdering av utlokaliseringens effekter. Enligt de båda har arbetstillfällena i Sverige blivit »lite jämnare fördelade»; Pettersson, Rolf & Petterson, Stefan, »Omlokaliseringens effekter», *Arkitektur* nr 9 1977, s. 6-7. Andra artiklar i det aktuella numret av *Arkitektur* behandlar erfarenheterna av utlokaliseringen i de orter som fått tillskotten av arbetstillfällen.

47. Jfr ovan, s. 85.

48. SOU 1969:49, s. 89-96.

49. Lorendahl 1974, s. 210; Dahlberg & Holmström, a.a., s. 233. Även statliga företag har fr.o.m. 1969 rätt att få lokaliseringsstöd; SOU 1969:49, s. 97.

50. SOU 1974:82, s. 56.

51. Om begreppet »allmänna produktionsbetingelser», se Läpple, Dieter, *Staten og de almene produktionsbetingelser. Bidrag til kritik af den politiske økonomi*, København 1973. Begreppet har hos Läpple en teoretiskt mer precis betydelse än det ytligt sett likartade begreppet »infrastruktur». Detta senare begrepp används ofta i praktiken som en etikett på *all* verksamhet som inte förmedlas via marknaden.

52. Från centralt håll har det ofta uttryckts irritation över kommunernas självsvåldighet när det gäller att locka till sig företag. Jfr prop. 1972:111, s. 477, där det heter att regionalpolitiken inte får »ta formen av en fri tävlan mellan kommunerna om lokaliseringsobjekten». En livfull redogörelse för en kommuns ur central politisk utgångspunkt irrationella handlande ges i Lundberg, Allan, »Dorotea lyfter sig i håret», *Industria* nr 5 1969. Apropå kringgåendet av kommunallagarna säger Lundberg: »Det rör sig om en sorts nihilism, som har haft lätt att utvecklas i en atmosfär då hela svenska landsdelar funnit sig vara övergivna av både Gud och människor och inte minst statens uppträdande i deras dilemma kunnat uppfattas som villrådigt, principlöst och därmed också hotande rättstraditionen».

53. »Ortssystempolitik» är ett uttryck som används av aktörerna själva. Se t.ex. SOU 1974:1, s. 341-369.

54. »Länsplanering 1967. Denna angavs från början vara en prognos, men eftersom prognosen också lagts till grund för behovsberäkningarna och därmed ramtilldelningen . . . *innebär prognosen i själva verket en plan* som kan komma att styra utvecklingen och också visar tecken på att göra det». (Normann, R., a.a., s. 98-99, kursiv. i original. Normann diskuterar länsplaneringens effekter på bostadskvoteringen).

55. Se nedan, s. 172 f.

56. Jfr SOU 1974:82, s. 385 och 437-438; Kristensson, Folke, »Styrning av regional utveckling», i *Regioner att leva i*, a.a., s. 175-206.

57. Jfr ovan, s. 132 f. samt kap. 9, not 58.

58. »Tidigare har kapitalets rörlighet dikterats framför allt av de snäva företagsekonomiska intressena. De bördor som rörligheten lagt på de arbetande har i stor utsträckning fått bäras av dem själva. Vi kan inte längre godta detta». Eric Holmqvist, partistyrelsens föredragande, *SAP:s kongressprotokoll 1969*, s. 149-150. Jfr SOU 1968:49, s. 39.

59. SOU 1974:82, s. 283.

60. Ibid., s. 441. Jfr Näslund & Persson, a.a., s. 257. Att staten alltför mycket litat

till »morötterna» i regionalpolitiken och nu behöver starkare styrmedel hävdades nyligen av Planverkets chef Lennart Holm i en TT-intervju; »Planverkets chef: Tuve-ras kan ske igen. Planerna är för dåliga.», *Nerikes-Allehanda* 12/12 1977.

61. Lorendahl 1974, a.a., s. 220-221; Dahlberg & Holmström, a.a., s. 229.

62. SOU 1974:82, s. 434-435, 437; prop. 1972:111, s. 171, 508. I *tre* av 210 ärenden 1/4 1971 - 30/6 1972 ledde samrådet till att företaget beslöt lokalisera verksamheten utanför samrådsregionen; Lorendahl 1974, s. 221.

63 SOU 1974:82.

64. Ibid., s. 281-317.

65. Needleman, a.a., s. 15-16; Richardson, a.a., s. 127; SOU 1974:82, s. 470. Jfr ovan not 9.

66. En sammanfattning av hur frågan om lokaliseringspolitisk etableringskontroll har behandlats i officiella sammanhang ges i SOU 1974:82, s. 51-56.

67. Se ovan kap. 4.

68. De tre storstadsregionernas folkmängd ökade med i genomsnitt 40 000 personer per år under 1960-talet. 1971 stannade befolkningsökningen i samma områden vid drygt 20 000 för att 1972 sjunka till 5 000 och 1973 blott 1 000 (hela ökningen på Malmö); SOU 1974:82, s. 205-208, 472-476. Samma källa säger: »Utan att särskilda samhälleliga åtgärder vidtagits upphörde storstadsregionernas befolkningstillväxt praktiskt taget helt efter år 1970». (ibid., s. 473).

69. Ibid., s. 57-59.

70. Ibid., s. 354-356, 435-439 och passim. På s. 439 heter det: »En ökad effektivitet i samhällets lokaliseringspåverkan förutsätter nya åtgärder».

71. Ibid., s. 476-489. Jfr ovan SKP:s partimotion 1964, s. 70.

72. Utredningens förslag presenteras på s. 491-540. Författningstexten (förslaget) återges på s. 27-28.

73. Ibid., s. 470.

74. Våren 1976 gjorde den socialdemokratiska regeringen en överenskommelse med Sveriges Industriförbund om ett samrådsförfarande i lokaliseringsfrågor mellan staten och 170 större industriföretag. Överenskommelsen nämns i en proposition, som förelades riksdagen i maj 1976. Där heter det emellertid också att om samrådet skulle »visa sig otillräckligt bör starkare styrmedel kunna tillgripas i form av etableringskontroll. Eftersom lagstiftningen härom kan utformas med kort varsel anser jag det inte nödvändigt att nu lägga fram förslag för riksdagen till lag om sådan kontroll». Därefter skissar emellertid föredraganden, arbetsmarknadsminister Ingemund Bengtsson hur ett sådant system i praktiken *skulle kunna* se ut (Prop. 1975/76:211, s. 258-260). Riksdagsbehandlingen av propositionen uppskjöts till hösten. Den borgerliga riksdagsmajoriteten avvisade då tanken på lagstiftning, vilket den också gjorde när socialdemokraterna i en motion i maj 1977 återkom med krav på »en hög beredskap för införande av en lagstiftning om etableringskontroll». RD 1976/77:47-48 s. 177-178 (mom. 12), AU 1976/77 utl. nr 7, s. 30-32, 68-69; RD 1976/77:131-132, s. 77 (mom. 9), AU 1976/77 utl. nr 23, s. 12-13, 34; Mot. 1976/77 nr 211 (Nilsson i Kalmar m.fl.).

75. Jfr ovan s. 16 (citatet från Elvander).

76. *Styrmedelsutredningen* antar att den uteblivna storstadsexpansionen är en tillfällighet och i huvudsak beroende av en allmän nedgång i den svenska ekonomin (SOU 1974:82, s. 475-476, 481). Jfr ERU:s år 1975 gjorda värdering att den regionala utvecklingen »nu kommit in i en ny utvecklingsfas. Storstäderna har en stagnerande utveckling, nettoflyttningarna mellan landets län är inte lika omfattande som tidigare». (Ds A 1975:12, s. 163). Beror denna utveckling på »utompolitiska» faktorer eller är den ett resultat av »ortssystempolitiken»? ERU drar inga bestämda slutsatser härvidlag men säger försiktigtvis att den förda regionalpolitiken »också givit resultat som bidragit till denna utveckling» (ibid.).

77. Jfr kap. 5, not 65 och kap. 10, not 13.

Kapitel 11

1. »Samhällets makt är en förutsättning för god samhällsplanering», intervju med Uno Åhrén, *Arkitekttidningen* nr 15 1977. Numret är en hyllning till Uno Åhrén på 80-årsdagen den 6 augusti 1977. Han avled i oktober samma år. I intervjun säger Åhrén vidare bl.a. följande: »Ett varierat näringsliv i medelstora orter där såväl sociala som ekonomiska aspekter fick vägas, var mitt mål.

Och jag varnade för att i alltför hög utsträckning låta trafikens expansion och arbetskraftens rörlighet vara avgörande för samhällsplaneringen . . .I våra rationaliseringssträvanden visste vi inte vilken gangsterverksamhet som väntade. Jag var fången i tänkandet att prognoserna skulle vara vägledande i planeringen och det var ett svårt missgrepp».

2. Jag har här citerat en utredning från 1974 (SOU 1974:82, s. 345). Även om den exakta formuleringen är ny bör det ha framgått att det innehåll den förmedlar med monoton envishet upprepats i officiella sammanhang alltsedan det tidigast undersökta dokumentet *Betänkande angående 'Landsbygdens avfolkning' avgivet av Befolkningskommissionen,* SOU 1938:15. I citatet talas om »naturliga krafter». Jfr den socialdemokratiske riksdagsmannen Harald Åkerbergs tal om Norrbottens »naturliga folköverskott» ovan s. 27. Lika lite som det finns någon »mänsklig natur» som sådan kan man tala om »naturliga krafter» och »naturligt folköverskott» på det sätt som görs i de två citaten. I stället handlar det om *samhälleliga* krafter och ett av samhälleliga krafter förorsakat »folköverskott». Att framställa samhälleliga förhållanden som »naturliga» kan dock ha en legitimerande funktion (jfr nedan avsnitt 11.3). Angående förhållandet mellan »naturligt» och »samhälleligt», se Dahlkvist 1975, a.a., s 47 ff, och Dahlkvist 1978, a.a., punkterna 329-331 och 345 b-e.

3. Hur skillnader i värdefrågor oftast kan återföras på skillnader i verklighetsuppfattning visas av Söderfeldt, Björn, »Om verklighet och värde», *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 4 1973. Att verklighetsuppfattningar spelar en långt större roll i en ideologi än vad man i allmänhet föreställer sig betonas av Dahl, Robert, *Polyarchy. Participation and opposition,* Clinton Mass, 4th printing 1973, s. 125. Dahl säger här att de rent kognitiva elementens betydelse för våra föreställningar (»beliefs») knappast kan överskattas (»can hardly be overestimated»). Jfr Stefan Björklund, som hävdar att »verklighetsuppfattningen är den avgörande variabeln när vi fattar våra beslut»; Björklund, a.a., s. 25. Möjligen kan man med Söderfeldt misstänka att skillnaderna i verklighetsuppfattning i sin tur bottnar i skilda värderingar osv i en kedja utan slut. I varje konkret situation torde det dock vara så att endast *vissa* länkar i kedjan uttryckligen beaktas av aktörerna i fråga.

4. Göran Therborn talar t.ex. om att »det ideologiska trycket» kan hävda dels en ideologi om »det riktiga», dels en ideologi om »det nödvändiga». I regel förekommer dessa »det ideologiska tryckets två huvudformer» samtidigt, men »i olika samhällen och i olika situationer kan den ena eller den andra överväga». Therborn, Göran, »Vad gör den härskande klassen när den härskar?», i *Häften för kritiska studier* nr 4 1976, cit., s. 21. Byt ut »det riktiga» i citatet mot »det önskvärda» och min undersökning blir en god illustration till Therborns tes. Om det inte handlar om en motsättning mellan ödestro och voluntarism i ideologien i allmänhet står vi kanske inför en av »det borgerliga tänkandets antinomier»? (Lukács, Georg, *Historia och klassmedvetande,* 2. uppl., Budapest 1971, s. 174 ff). Jfr dock Régis Debrays karakteristik av *marxismen* i Debray, Régis, *Kritik av vapnen I,* Kristianstad 1975, s. 152 ff.

5. Roll, a.a., s. 362-363.

6. Se ovan kap. 1, not 32.

7. Vid en föreläsning den 24/10 1977 vid högskolan i Örebro betonade Berndt Öhman, huvudsekreterare i Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten, att det handlar om ett »kapitalistiskt förslag», ty det syftar till att ge inflytande genom ägande av *kapital.* Med utgångspunkt från den bild av SAP:s ideologi som framkommit i min undersökning skulle jag med SAP:s egen terminologi vilja formulera partiets kärnproblem sålunda: *Hur öka löntagarnas inflytande med bevarande av det för kapitalismen grundläggande förhållandet mellan de två produktionsfaktorerna arbete och kapital, eller, annorlunda uttryckt, med bevarande av marknadsekonomin?* Jfr Åsard, Erik, *LO och löntagarfondsfrågan,* Östervåla 1978, kap. 4-5.

8. När inget annat sägs bygger den närmast följande framställningen på Mandel, Del 2, a.a., s. 191-218.

9. Gill, Richard T., *Den moderna nationalekonomin,* Stockholm 1968, s. 152. Jfr Westerlind & Beckman, a.a., s. 194; Hirsch, a.a., s. 88-96.

10. Undantag finns, t.ex. Friedrich von

Hayek och Milton Friedman, båda »nobelpristagare» i ekonomi (1974 resp. 1976). Jfr Udéhn, Lars, »Friedrich von Hayek och Milton Friedman – de sista Laissez-faire liberalerna?», *Sociologisk forskning* nr 4 1977. Frågetecknet i titeln är välmotiverat, inte minst med tanke på de goda konjunkturerna för Friedmans lärjungar i Latinamerikas »gorilla-diktaturer».

11. Jfr uttrycket »centraliserad decentralisering» i Näslund & Persson, a.a., s. 72. Satsningen på till de redan expansiva storstadsområdena alternativa »tillväxtcentra» (»growth poles» eller »poles de croissance» efter termens franske upphovsman, Francois Perroux) är en i kapitalistiska länder vanlig strategi. Se *Regional policy in Efta*. a.a., s. 59 ff.

12. Se t.ex. *OECD. The growth of output 1960-1980,* Paris 1970, s. 13, citerad och refererad i Hirsch, Joachim, *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals,* Frankfurt am Main 1974, s. 95.

13. Friedmann & Alonso, a.a., »introductory note», s. 209. Jfr SOU 1974: 82, s. 71. Exempel på olika lokaliseringsteorier ges i Dahlberg & Holmström 1976, a.a., och Lorendahl 1974, a.a. En rikhaltig flora »strukturutvecklingskrafter i tiden» presenteras i Kristensson, Folke, *Människor, företag, regioner,* Stockholm 1967.

14. Jfr ovan kap. 9 not 65 (citatet från Dobb).

15. »Legitimitet är grunden för sådan styrelsemakt som utövas både med ett medvetande från styrelsens sida att den har rätt att styra och med något erkännande av denna rätt från de styrda». Sternberger, Dolf, »Legitimacy», i Sills, D. (ed.), *International encyclopedia of the social sciences. Vol. 9,* London 1972, s. 244 (e.ö). Sternberger hävdar att Weber »var den förste som upptäckte den allmänna användbarheten hos begreppet legitimitet och därför den förste som använde termen för att klassificera och jämföra ett stort antal sociopolitiska fenomen». (ibid., s. 247; e.ö.). Jfr bl.a. Blondel, Jean, *Comparing political systems,* New York and Washington 1972, s. 49; d'Entreves, Alexander Passerin, *The notion of the state. An introduction to political theory,* London 1967, s. 141-150; Grimmer, Klaus, »Zur formalen und materialen Legitimationsbedürftigkeit des bürgerlich-kapitalistischen Staates», i Ebbinghausen, Rolf, (Hrsg.), *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation,* Frankfurt am Main 1976, s. 43-79; Jansson, Jan Magnus, *Politikens teori,* Borgå 1970, s. 116; Rasmussen, Erik, *Komparativ politik 2,* Lund 1969, s. 192-194; Gurr, Ted Robert, *Why men rebel,* 4th printing, Princeton, New Jersey 1974, s. 183-192. En relevant Webertext är Weber, Max, *The theory of social and economic organization,* trans. Henderson A.M. & Parsons, Talcott, New York 1947, s. 124-132.

16. Edelman, Murray, *The symbolic uses of politics,* Urbana, Chicago and London 1964, s. 1-21; Anderson, Perry, »The antinomies of Antonio Gramsci», *New Left Review* nr 100 1976/77, s. 30; Grimmer, a.a., s. 43-79; Habermas, Jürgen, *Legitimation crisis,* London and Edinburgh 1976, s. 74; Sternberger, a.a., s. 244-248; Ball, Alan R., *Modern politics and government,* 2nd ed., London and Basingstoke 1977, s. 31, 248. Det som sägs i texten innebär givetvis inte att politiken frånerkännes rollen av att också *materiellt* påverka människornas liv. Det skall understrykas att de nämnda formerna av politisk legitimering inte har absolut giltighet. När den härskande klassens intressen hotas är representanterna för denna klass beredda att försätta de vanliga legitimationsformerna – allmänna val, juridiska procedurregler etc – ur spel. Utvecklingen i Chile är ett skolexempel på detta. Jfr not 20 nedan samt Régis Debrays borrande analys i Debray, a.a., s. 238-282.

17. Jfr följande två bidrag i Ebbinghausen (Hrsg.), a.a., Blankenburg, Erhard, Schmid, Günther, & Treiber, Hubert P., »Legitimitäts- und Implementierungsprobleme 'aktiver Arbeitsmarktpolitik'», s. 247-280; Funk, Albrecht, Häussermann, Hartmut & Will, Hans-Dieter, »Staatsapparat und Regionalpolitik», s. 281-308.

18. Gerth, Hans & Mills C. Wright, *The psychology of social institutions,* London 1969, s. 274-305. Jfr de i not 16 och 21 anförda arbetena av Murray Edelman samt Harold Lasswells klassiska *Politics. Who gets what, when, how,* New York 1950, Ch. II.

19. Althusser, Louis, »Inledning till en teori om 'ideologiska apparater'», *Zenit*

nr 31 1973, s. 28.

20. Se t.ex. »Juntans konstitutionsakt. Regeringsjuntans konstitutionsakt. Dekret nr 1. Santiago de Chile, den 11 september 1973», *Kommentar* nr 1 1974, s. 12-13.

21. Habermas, a.a., s. 96; Edelman, Murray, *Politics as symbolic action*, Chicago 1971, s. 41-44; Marcuse, Herbert, *Den endimensionella människan. Studier i det avancerade industrisamhällets ideologi*, Stockholm 1968, s 140 ff.; Mandel, Ernest, *Senkapitalismen. Del 2*, s. 191-218; Dencik & Dencik, a.a., s. 43-45; Therborn, Göran, »Vad gör den härskande klassen när den härskar», *Häften för kritiska studier* nr 4 1976, s. 31 (not 71). I amerikansk statskunskap finns en riktning som betonar apatins funtionella roll för samhällssystemet. Se Lewin, Leif, *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*, Stockholm 1970, s. 82-108.

22. Edelman 1964, a.a., s. 114-151; dens. 1971, a.a.., s. 65-83. Hos Edelman förekommer termer som »cues», »signs», »symbols» och »key signs». Det begrepp som dessa termer står för är uppenbarligen nära besläktat med George Henry Meads »significant symbols» (se Conolly, William, E., *Political science and ideology*, New York 1967, s. 93-97). Detta begrepp är emellertid förbundet med speciella antaganden rörande symbolernas funktion på individnivå. Denna teoretiska laddning är inte omedelbart relevant för mitt begränsade syfte. Jfr uttrycken »symbols of 'legitimation'», »master symbols» och »symbols of justification» hos Gerth & Mills, a.a., s. 276. När jag särskilt vill understryka vad jag för enkelhetens skull kallar *nyckelordens* roll kommer jag att använda uttrycket »legitimationssymbol».

23. Régis Debray har gett en träffande bild av hur språket kan användas för att förhindra kommunikation mellan olika föregivet kommunistiska grupper. Debray, a.a., s. 22-27.

24. Det i texten använda uttryckssättet får inte tolkas så att det skulle vara fråga om någon medveten manipulativ verksamhet från aktörernas sida. Den symboliska värdefördelningen är en funktion som ligger inbäddad i den sociala verkligheten oberoende av de enskilda aktörernas medvetna handlande. Jfr Edelman 1964, a.a., s. 20.

25. Edelman 1971, a.a., s. 7.

26. Om kristendomens religiösa ideologi, se Althusser, a.a., s. 31-33.

27. Ibid., s. 28.

28. En kort översikt över litteraturen på detta område ges i Kronvall, Kai, *Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem. Sverige – en fallstudie*, Lund 1975, s. 19-20.

29. Se ovan, s. 157.

30. Lars och Peter Dencik har noterat hur liberala kritiker av marxismen paradoxalt nog själva ofta utvecklat »långt mindre genomtänkta 'lagmässigheter' för samhällsutvecklingen. Ibland är det inte fråga om något annat än att empiriskt iakttagna trender upphöjs till lag eller princip för samhällsutvecklingen». Dencik & Dencik, a.a., s. 44 (not 79).

31. Det avslutande citatet har hämtats från Johansson, Ingvar E., Nilsson, Tommy E. & Olofsson, Gunnar, »Socialdemokratin och arbetarklassen. Om reformismens grundvalar», *Zenit* nr 40 1975. Enligt författarna till denna artikel kan man betrakta SAP:s ideologi och praktik i allmänhet som ett exempel på den självuppfyllande profetian. Partiets stöd i arbetarklassen grundar sig ytterst på att den hela tiden »får» och därmed också »har» rätt. Kort sagt, »tillväxten» ökar ständigt och därmed arbetarklassens »levnadsstandard» (i konsumtionssocialistisk mening). Men vad händer om vi får ett ekonomiskt läge som under en längre tid inte förmår bekräfta denna SAP:s under efterkrigstiden så framgångsrika profetia? Något ordentligt prov på detta kan vi för närvarande inte få eftersom det politiska huvudansvaret fr.o.m hösten 1976 faller på den borgerliga trepartiregeringen.

Beträffande den självuppfyllande profetian jfr Dencik & Dencik, a.a., s. 43-45 och Nadel & Rourke, a.a., s. 379-380.

32. Se ovan not 22.

33. Poulantzas, a.a., s. 232-244.

34. Fahlbeck, Pontus, *Stånd och klasser. En socialpolitisk öfverblick*, Lund 1892, s. 41-42 citerat ur Dahlkvist 1975, a.a., s. 109.

35. Dahlkvist 1975, a.a., s. 109-114.

36. Hoover, Calvin B., »Capitalism», i *International encyclopedia of the social sciences*. Vol 2, reprint 1972, s. 294-302, särskilt s. 298.

37. Här är det på sin plats med en varning till läsaren. Uppställningen är gjord för att framhäva skelettet i det ideologiska mönstret och kan inte förväntas stämma på varje enskilt dokument som analyserats i texten. Uppställningen gör anspråk på att ge en koncentrerad bild av den socialdemokratiska statsideologien sådan den kommit till uttryck i de dokument som omger regionalpolitiken 1940-1972. Jfr nedan not 40.

38. Den materiella grunden för detta antagande är den utvidgning av medelsarsenalen som äger rum i början av sjuttiotalet (ovan, s. 111 ff.). Aktörerna börjar ge uttryck för en vidare och mer flexibel syn på vad som är regionalpolitiskt möjligt utan att de för den skull ifrågasätter (den kapitalistiska) »tillväxten». Här rör det sig inte bara om en *konsumtions*inriktad regionalism. Det handlar också om en viss uppmjukning i synen på vad som är *produktions*tekniskt möjligt att åstadkomma inom kapitalismens ramar.

39. Se ovan, not 5.

Litteratur

Ahlberg, Carl-Fredrik, »Mumford och kulturdebatten», *Byggmästaren* nr 24 1942.

– »På väg mot regionsamhället», *Plan* nr 2 1959.

– »Stadsplaneringens nya giv», i *Social årsbok* 1947, Stockholm 1948.

– »Storstaden som samhällstyp», *Tiden* nr 5 1957.

– »Tätortskoncentrationen i vårt land», anförande vid Svenska Stadsförbundets 18:e kongress, *Svenska Stadsförbundets Tidskrift* 1963.

Althusser, Louis, »Inledning till en teori om 'ideologiska apparater'», *Zenit* nr 31 1973.

Altvater, Elmar, Hoffman, Jürgen, Schöller, Wolfgang & Semmler, Willi, »Stat, kapitalackumulation och sociala rörelser», *Tekla* nr 2 1977.

Amin, Samir, *Den globala kapitalackumulationen*, Uddevalla 1974.

AMVs lokaliseringsstöd. En rapport från riksrevisionsverket, 1977.

Anderson, Perry, »The antinomies of Antonio Gramsci», *New Left Review* nr 100 1976/77.

Andersson, Åke E., »Arbetsmarknadspolitik, lokaliseringspolitik eller regionalekonomisk politik?», i *Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitik*, SOU 1968:62.

– »En plädering för rationalitet», *Tiden* nr 1 1968.

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. De 27 punkterna med motivering, Stockholm 1944.

Arkitektur nr 9 1977.

Arrow, Kenneth J., *Social choice and individual values*, 2nd ed., Forge Village, Mass. 1973.

Artle, Roland, »Staden som kollektivfenomen», i *Regioner att leva i. Elva forskare om regionalpolitik och välstånd. En rapport från ERU*, Uddevalla 1972.

Balgård, Gunnar, *Angår det Sverige om Norrland finns*, Stockholm 1970.

Ball, Alan R., *Modern politics and government*, 2nd ed., London and Basingstoke 1977.

BD 80. Länsutredning för Norrbottens län, Luleå 1968.

Beckerman, Wilfred, *In defence of economic growth*, London 1974.

Benevolo, Leonardo, *Den moderna stadsplaneringens uppkomst*, Kristianstad 1973.

Bentzel, Ragnar, »Den industriella utvecklingen under efterkrigstiden», i *Sveriges Industri*, Stockholm 1967.

– »Några synpunkter på regionalpolitikens mål», i *Regioner att leva i. Elva forskare om regionalpolitik och välstånd. En rapport från ERU*, Uddevalla 1972.

Bergman, Bo, »Stadsbygget som politisk strategi: Henri Lefebvre och stadens befrielse», *Ord och Bild* nr 6 1974.

– & Mannheimer, Otto, »Det samhälleliga rummet. Ett samtal med Henri Lefebvre», *Ord och Bild* nr 6 1974.

Bergman, Paavo, Franck, Ann-Sofi & Karlsson, Birger, »Den politiska och ekonomiska kampens organisation och strategi. SAP:s och LO:s bildande», Häften *för kritiska studier* nr 2 1974.

Bergström, Göran, Magnusson, Sten & Stervander, Walter, *Introduktion till nationalräkenskaper*, Stockholm 1969.

von Bertalanffy, Ludwig, *General systems theory. Foundations, development, applications*, 3rd printing, New York 1968.

Björklund, Stefan, *Den uppenbara lösningen. Om möjligheten till en objektiv ståndpunkt i politiska värdefrågor*, Stockholm 1977.

Blankenburg, Erhard, Schmid, Günter & Treiber, Hubert P., »Legitimitäts- und Implementierungsprobleme aktiver Arbeitsmarktpolitik», i Ebbinghausen, Rolf (Hrsg), *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt am Main 1976.

Blondel, Jean, *Comparing political systems*, New York and Washington 1972.

Brox, Ottar, *Centralbyråkraterna och glesbygden. En sociologisk intensivstudie*, Halmstad 1969.

Bunge, Mario, *Scientific research 1. The search for system*, Berlin, Heidelberg, New York 1967.

Burstedt, Åke m.fl., *Sociala mål i samhällsplaneringen. En kritisk kommentar till 1970 års långtidsutredning*, Lund 1971.

Bäärnhielm, Göran, *I Norrland hava vi ett Indien. Gruvdrift och kolonisation i*

Lappmarken under 1600-talet, Stockholm 1976.
Caldenby, Claes, »Socialistiska städer. Stadsbyggnadsdebatt i Sovjetunionen», *Ord och Bild* nr 6 1974.
Carlsson, Sten & Rosén, Jerker, *Svensk historia II. Tiden efter 1718*, 2. uppl., Stockholm 1964.
Castells, Manuel, *The urban question. A marxist approach*. London 1977.
Clason, Anders, »Plantänkande och planering – en studie i 1940-talets samhällsplaneringsidéer och initiativ. Del 1 och 2», opubl. lic. avhandling i statskunskap, Stockholm 1966.
Conolly, William E., *Political science and ideology*, New York 1967.
Cornell, Elias, »Samhällsbygge, fördärv eller förnyelse?», *Meddelande från Arkivet för Folkets Historia* nr 1 1977.
Dagens Nyheter
Dahl, Robert A., *A preface to democratic theory*, Chicago and London 1968.
– *Polyarchy. Participation and opposition*, Clinton, Mass. 1973.
Dahlberg, Leif, »SAP:s ideologiska utveckling 1889-1914. Från klasskampens primat till taktikens diktatur», i *Från Palm till Palme. Den svenska socialdemokratins program 1882-1960. Kommentar och dokument utgivna av Föreningen Socialistisk Debatt*.
Dahlberg, Åke & Holmström, Leif, *Arbetsmarknads- och regionalpolitik. Teori, praktik, debatt*, Stockholm 1976.
Dahlgren, Stefan, »Sociologin i planeringen, *Plan* nr 4 1977.
Dahlkvist, Mats, *Att studera kapitalet. Första boken. Kommentar och studiehandledning*. Cavefors 1978.
– »Samhälle och stat i Edvard Bernsteins revision av marxismen», *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr 9-10 1976.
– *Staten, socialdemokratin och socialismen. En inledande analys*, Lund 1975.
Daun, Åke, *Upp till kamp i Båtskärsnäs. En etnologisk studie av ett samhälle inför industrinedläggelse*, Oskarshamn 1969.
Debray, Régis, *Kritik av vapnen 1*, Kristianstad 1975.
Dencik, Lars & Dencik, Peter, »Samhällsutveckling och statlig planering under senkapitalismen», i Björkman, Torsten m fl. (red.), *Planeringens gränser. Om framtidsplanering, framtidsstudier och social förändring i avancerade kapitalistiska samhällen*, Lund 1975.
Dencik, Peter, »Statsinterventionism», i Dencik, Peter & Lundvall, Bengt-Åke, *Arbete, Kapital & Stat*, Stockholm 1974.
d'Entrèves, Alexander, Passerin, *The notion of the state. An introduction to political theory*, London 1967.
De politiska partiernas program, 2. bearbetade och utökade upplagan, Oskarshamn 1968.
»Det stora uppbrottet», *Industria* nr 3 1963.
Dillard, Dudley, *Västeuropas och Förenta Staternas ekonomiska historia*, Lund 1969.
Dobb, Maurice, *Välfärdsteori och socialistisk ekonomi*, Stockholm 1972.
Eckerberg, Per, »Bort med drömmarna och falska storstadsidealen», *Arbetsgivaren* nr 20 1962.
– »Har det rått valfrihet?», *Aftonbladet* 22/3 1962.
– »Kommunerna, näringslivet och lokaliseringspolitiken inför 1960-talet», i Svenson, Olle (red.), *Femton år med Tage Erlander*, Stockholm 1961.
– »Lokalisering av statliga ämbetsverk», *Plan* nr 3 1961.
– »Lokaliseringspolitisk indignation», *Stockholms-Tidningen* 6/3 1964.
– »Är landsorten farlig?», *Stockholms-Tidningen* 10/6 1961.
Edelman, Murray, *Politics as symbolic action*, Chicago 1971.
– *The symbolic uses of politics*, Urbana, Chicago and London 1964.
Ekström, Per-Olof, *Mordet på modernäringen*, Stockholm 1969.
Elmgren, Bo, »Anpassningsplan för lokalisering», *Fackföreningsrörelsen* nr 7 1963.
– »Lokaliseringen och dess riktlinjer», *Fackföreningsrörelsen* nr 4 1964.
– »Strövtåg i lokalisering», *Fackföreningsrörelsen* nr 8 1963.
– »Vapen för lokalisering», *Fackföreningsrörelsen* nr 8 1963.
Elvander, Nils, *Svensk skattepolitik 1945-1970. En studie i partiers och organisationers funktion*, u.o., 1972.
Enequist, Gerd, »Region – något om termen och begreppet», *Statistisk Tidskrift* nr 3 1959.
Engels, Friedrich, *Herr Eugen Duehrings omvälvning av vetenskapen (Anti-Dueh-*

ring), Stockholm 1955.

Eriksson, Eva, »Uno Åhrén», *Arkitektur* nr 10 1977.

Erson, Olof, »Sysselsättning i industri i de sex nordligaste länen», Rapport nr 13 i serien *Glesbygdsforskningen. Meddelande från geografiska institutionen vid Umeå universitet* 1974.

Evers, Adalbert, »Spørgsmål til en ændret politik, for fysisk planlæggning», i *Provins – et politisk problem! Tre artiklar om ulige utveckling*, Viborg 1977.

Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen. Betänkande och förslag från Landsorganisationens organisationskommitté, Malmö 1951.

Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen. Rapport från en arbetsgrupp till 1966 års LO-kongress, u.å.

Fellner, William, *Probability and profit. A study of economic behavior along Bayesian lines*, Homewood, Illinois 1965.

Fredelius, Claes, *Det socialdemokratiska försöket. Om arbetarkontroll och företagsdemokrati i svensk arbetarrörelse*, Göteborg 1977.

Friedmann, J. & Alonso, W., *Regional development and planning*, Cambridge, Mass. 1967.

Fryklund, Björn m.fl., »Från bondeförbund till centerparti», *Zenit* nr 34 1973.

Från departement och nämnder nr 18 1965.

Från Palm till Palme. Den svenska socialdemokratins program 1882-1960. Kommentar och dokument utgivna av Föreningen Socialistisk Debatt, Stockholm 1972.

Funk, Albrecht, Häussermann, Hartmut & Will, Hans-Dieter, »Staatsapparat und Regionalpolitik», i Ebbinghausen, Rolf (Hrsg.), *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt am Main 1976.

Furåker, Bengt, *Stat och arbetsmarknad. Studier i svensk rörlighetspolitik*, Kristianstad 1976.

»Få förstår demokratin bättre än Wallenberg», intervju med industriminister Rune Johansson, *Veckans Affärer* nr 26 1975.

Förteckning över statliga utredningar 1904-1945, utgiven av riksdagsbiblioteket, Norrköping 1953.

Gerholm, Tomas, »Inledning», i Gerholm Tomas, (red.), *Prolog till en marxistisk antropologi. En diskussion om teori och metod*, Stockholm 1971.

Gerth, Hans & Mills C. Wright, *The psychology of social institutions*, London 1969.

Gill, Richard T., *Den moderna nationalekonomin*, Stockholm 1968.

Grimmer, Klaus, »Zur formalen und materialen Legitimationsbedürftigkeit des bürgerlich-kapitalistischen Staates», i Ebbinghausen, Rolf (Hrsg.), *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Frankfurt am Main 1976.*

Gullbrandsen, Odd & Lindbeck, Assar, *Jordbrukspolitikens mål och medel*, Stockholm 1968.

Gurr, Ted, Robert, *Why men rebel*, Princeton, New Jersey 1974.

Gustavsson, Bo, »Klassicism, marxism och marginalism», *Häften för kritiska studier* nr 1-2 1968.

– »Lokaliseringspolitik m/64», *Clarté* nr 6 1964.

Guteland, Gösta, »Den lokaliseringspolitiska stödverksamheten», i SOU 1969:49.

– »Den offentliga sektorns roll i regionala utvecklingsförlopp», i Gustavsson, Bo (utg.), *Den offentliga sektorns expansion. Teori- och metodproblem*, Uppsala 1977.

– »Planering för en balanserad regional utveckling», *Plan nr 3-4 1970.*

Habermas, Jürgen, *Legitimation crisis*, London and Edinburgh 1976.

Hagnell, Hans, »Sveket mot Norrland», *Metallarbetaren* nr 18 1969.

Hansen, Niles M., »Development pole theory in a regional context», *Kyklos* nr 3 1967.

– »Regional planning in a mixed economy», *Southern Economic Journal* 1965-1966.

Hauser, P.M., »Urbanization – an overview», i Hauser, P.M. & Schnore, L.F. (eds.), *The study of urbanization*, Chicago 1967.

Heeger, Robert, »Vad är en ideologi?», *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 3 1972.

Hellspong, Mats & Löfgren, Orvar, *Land och stad, Svenska samhällstyper och livs-*

former från medeltid till nutid, Lund 1972.
Helmfrid, Staffan, »Bruk och missbruk av regionbegreppet. Något om regionindelningsproblem och -metoder», *Ymer. Årsbok* 1969. Svenska sällskapet för antropologi och geografi (u.o., u.å).

Henning, Roger, *Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet*, Stockholm 1974.
Henricsson, Gunnar, »Aktuella norrlandsproblem», i Bredberg, Lennart m.fl., *Vår arme* 1963.
Hirsch, Joachim, *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals*, Frankfurt am Main 1974.
Hirschmann, Alfred O., *Strategin för ekonomisk utveckling*, Halmstad 1971.
von Hofsten, Erland, »Försvar för storstaden», *Tiden* nr 2 1945.
– *Hur den svenska landsbygden avfolkas*, Stockholm 1940.
Holm, Per, »De lokaliseringsbestämmande faktorerna – en allmän översikt», i SOU 1951:6.
– »Lokala samhällskostnader vid industrilokalisering. En orienterande problemdiskussion med anknytning till den faktiska utvecklingen i Oxelösund 1955-1961», i SOU 1963:62.
Holland, Stuart, *The regional problem*, London and Basingstoke 1976.
Holmberg, Per, »Preciseringar på tiden i lokaliseringsdebatten», *Arbetsgivaren* nr 2 1963.
Holmqvist, Eric, »Vårt behov av regionalpolitik», *Plan* nr 3 1972.
Hoover, Calvin B., »Capitalism», i *International encyclopedia of the social sciences*, vol. 2, reprint 1972.
Hägerstrand, Torsten, »Regionala utvecklingstendenser och problem. Urbaniseringen», i SOU 1966:1.
– »Utvecklingsdrag som nödvändiggör regionalpolitisk insats», i SOU 1969:27.
Häggbom, S & Lindström, Sune, »Särskilt yttrande» till *Stadsplaneutredningen 1942 III. Förslag till byggnadslag m.m.*, SOU 1945:15.
Högerpartiet och lokaliseringspolitiken. Synpunkter utarbetade av Högerpartiets lokaliseringskommitté, Stockholm 1964.
Inrikesdepartementet – Industriförbundet: *Lokaliseringsförutsättningar inom stödområdet. Förkortad version*, 1969.
Jansson, Jan Magnus, *Politikens teori*, Borgå 1970.
Johansson, Ingvar E., Nilsson E., Tommy & Olofsson, Gunnar, »Socialdemokratin och arbetarklassen. Om reformismens grundvalar», *Zenit* nr 40 1975.
Johansson, Rune, »Lokaliseringspolitiken», fördedrag hållet vid Sveriges Socialtjänstemannaförbunds studiekonferens 1965, i *Svensk Socialvårds Tidning* nr 9 1965.
Jonasson, H., »Lokaliserings- och sysselsättningsförändringar inom industrin åren 1962-1970», bilaga A till SOU 1974: 82.
Jonnergård, Gustaf, *Decentraliserat samhälle*, Vimmerby 1972.
Jonsson, Bo, *Staten och malmfälten. En studie i svensk malmfältspolitik omkring sekelskiftet*, Stockholm 1969.
Jonsson, Olof, »Bör Sverige vara befolkat?» *Politisk Tidskrift* februari 1964.
Jungen, Ernst, »Stora eller små städer?» *Tiden* nr 8 1949.
Jungen, Rune, »Politisk-ekonomiska synpunkter på regionalproblemet», i Dencik, Peter & Lundvall, Bengt-Åke, *Arbete, Kapital & Stat*, Stockholm 1974.
»Juntans konstitutionsakt. Regeringsjuntans konstitutionsakt. Dekret nr 1. Santiago de Chile, den 11 september 1973», i *Kommentar* nr 1 1974.
Kellgren, Nils, »Framåtskridande kräver rörlighet», *Metallarbetaren* nr 17 1958.
– »Praktiskt grepp om lokaliseringen eller skrivbordsteorier?», *Beklädnadsfolket* nr 1 1964.
– »Satsa på näringar och regioner», *Beklädnadsfolket* nr 13 1961.
Kempe, Per, *Arbetslöshet och geografisk bundenhet* Stockholm 1965.
Konkret nr 4/5 1969 (Specialnummer om Norrland).
Kristensson, Folke, *Människor, företag, regioner*, Stockholm 1967.
– »Styrning av regional utveckling» i *Regioner att leva i. Elva forskare om regionalpolitik och välstånd. En rapport från ERU*, Uddevalla 1972.
Kronvall, Kai, *Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem. Sverige – en fallstudie*, Lund 1975.
Kuhn, Tomas, *The structure of scientific revolutions*, Chicago & London 1968.
Kungl. Arbetsmarknadsstyrelsen: *Sam-*

hällsservice och lokaliseringsverksamhet, Karlshamn 1960.
Kågeson, Per, *Slöseriets politiska ekonomi,* Lund 1975.
Lampard, E., »The history of the cities in the economically advanced areas», i Friedmann, J. & Alonso, W., *Regional development and planning,* Cambridge Mass. 1967.
Landin, Palle, »Utredning som inte bör ge snabba resultat», *Fackföreningsrörelsen* nr 21 1964.
Landsorganisationen i Sverige. Kongressprotokoll 1961, 1966, 1971.
Lange, Oscar, *Political economy 1. Vol 1. General problems,* Warszawa 1963.
Larsson, Sven Olov & Tallroth, Börje, »Mål och medel i regionalpolitiken, i SOU 1970:15.
Lasswell, Harold, *Politics. Who gets what, when, how,* New York 1950.
Lefebvre, Henri, *La pensée marxiste et la ville,* Casterman 1972.
Lewin, Leif, *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori,* Stockholm 1970.
– *Planhushållningsdebatten,* 2. uppl., Uppsala 1967.
Liljenberg, Johan, »Professor på villovägar», *Stockholms-Tidningen* 17/3 1964.
Lindbeck, Assar, »Lokaliseringspolitiken», *Skandinaviska bankens kvartalstidskrift* 1964.
– *Svensk ekonomisk politik,* 2 uppl., Stockholm 1969.
Lindgren, John, *Det socialdemokratiska partiets uppkomst i Sverige 1881-1889,* Stockholm 1927.
Lindgren, Rune M., »Flykten från norr», *Metallarbetaren* nr 31-32 1962.
Lindhagen, Jan, *Bolsjevikstriden. Socialdemokratins prgogram. Andra delen,* Karlskrona 1974.
– & Nilsson, Macke, *Hotet mot arbetarrörelsen,* Jönköping 1970.
Lindkvist, Kent, »Reformismens statsuppfattning», i *Bokcafets Månadsbulletin* nr 23 1977.
Lindström, Sune, »En ideologi att planera efter», *Stockholms-Tidningen* 4/3 1964.
– »Hur kunde det gå så illa?» *Plan* nr 4 1977.
– »Markfrågans innebörd och betydelse», *Social Årsbok* 1947, Stockholm 1948.
– »Regionplanering», i *Bygg bättre samhällen,* Stockholm 1943.
Lipsey, Richard G. & Steiner, Peter O., *Economics,* 4th printing, Japan 1968.
LO. Arbetsmarknadspolitiskt program, Stockholm 1967.
Lokalisering av statlig verksamhet. LO:s yttrande över SOU 1963:69, Stockholm 1964.
»Lokaliserings- och näringspolitik», *Tiden* nr 9-10 1964.
Lokaliseringspolitikens utformning. LO:s yttrande över SOU 1963:58 och SOU 1963:62, Stockholm 1964.
Lohrendahl, Bengt, *Nordisk regionalekonomi – lokaliseringen i teori, praktik och politik,* Stockholm 1974.
– *Regionpolitik i Norden,* Ystad 1969.
Luce, R. Duncan & Raiffa, Howard, *Games: and decisions: introduction and critical survey,* New York, London and Sidney, 7th printing 1967.
Lukács, Georg, *Historia och klassmedvetande,* 2 uppl., Budapest 1971.
Lundberg, Allan, »Dorotea lyfter sig i håret», *Industria* nr 5 1969.
Lundberg, Arne S., »Företagslokalisering och trafikpolitik», *Tiden* nr 5 1946.
– »Lokaliseringspolitikens administrativa frågor», i *Social årsbok* 1947, Stockholm 1948.
– »Är det gammalmodigt med 'community centers'?», *Plan* nr 4 1977.
Lundqvist, Lennart, *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur,* Lund 1971.
Läpple, Dieter, *Staten og de almene produktionsbetingelser. Bidrag til kritik af den politiske økonomi,* København 1973.
Lönnroth, Johan, »Svensk samhällsplanering – ett försök till idéhistoria», i Dencik, Peter & Lundvall, Bengt-Åke, *Arbete, Kapital & Stat,* Stockholm 1974.
Lövgren, O.W., »Socialiseringsfrågan och Norrbotten. Ett efterkrigsproblem», *Tiden* nr 6 1945.
Magnusson, Fritz, »Möjlighet eller tvång i lokaliseringspolitiken», *Politisk Tidskrift,* februari 1963.
Mandel, Ernest, *Senkapitalismen. Del 1 och 2,* Kristianstad 1975.
Marcuse, Herbert, *Den endimensionella människan,* Stockholm 1968.
Marx, Karl, *Kapitalet. Första boken,* Uddevalla 1969.
– & Engels, Friedrich, *Det kommunistiska partiets manifest,* Stockholm 1948.
– *Människans frigörelse. Ett urval ur Karl*

Marx skrifter av Sven-Eric Liedman, Stockholm 1965.
Meidner, Rudolf, »Missförstånd i den lokaliseringspolitiska debatten», *Tiden* nr 10 1961.
– »Produktionsfaktorernas rörlighet grunden till de ekonomiska framstegen», *Fackföreningsrörelsen* nr 37 1961.
Metallarbetaren nr 29 1969 (kongressreferat).
Meyer, J.R., »Regional economics: a survey», i Needleman, L (ed.), *Regional analysis*, Bungay Suffolk 1972.
Mishan, E.J., *Ekonomisk tillväxt – till vilket pris?* Stockholm 1971.
Mouzelis, Nicos, *Organization and bureaucracy*, London, Reading and Fakenham 1975.
Mumford, Lewis, »City 1. Forms and functions», i *International encyclopedia of the social sciences. Vol. 1-2*, reprint 1972.
– *Stadskultur*, Surte 1972.
Müller, Wolfgang & Neusüss, Christel, »Socialstaten och motsättningen mellan lönarbete och kapital», i *Till kritiken av den politiska ekonomin. 5. Altvater, Muller & Neususs, Stat och kapital – om statsinterventionism och socialstat*, Göteborg 1976.
Myrdal, Gunnar, *Ekonomisk teori och underutvecklade regioner*, Stockholm 1969.
Nagel, Ernest, *The structure of science. Problems in the logic of scientific explanation*, London 1968.
Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1945, 1947, 1963.
Needleman, L., »Introduction», i Needleman, L. (ed.), *Regional analysis*, Bungay Suffolk 1972.
Nilsson, Hjalmar, »Effektiv lokaliseringspolitik kan öka vår produktion», *Svensk sparbankstidskrift* nr 46 1962.
Nilsson, Macke, *Samtal med Olof Palme. Det gäller våra jobb och vår miljö i alla delar av landet*, Borås 1972.
– *Sveket mot Norrland. En pamflett*, Halmstad 1969.
Normann, Birger, »Att bli omlokaliserad», *Industria* nr 11 1964.
Normann, Richard, *Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess? En systemstuaie av bostadskvoteringen*, Lund 1972.
»Näringsgeografiska regioner avgör nya kommunindelningen», (osignerad artikel), Kommunaltjänstemannen nr 2 1961.
Näringspolitik. Rapport från SAP-LO:s näringspolitiska arbetsgrupp, Borås 1972.
Näslund, Manfred & Persson, Sven, *Regionalpolitik i går i dag i morgon*, Stockholm 1972.
O'Connor, James, »Scientific and ideological elements in the economic theory of government policy» i Hunt, E.K. & Schwartz, Jesse G. (eds.), *A critique of economic theory*, Bungay, Suffolk 1972.
Olsson, Bertil, »Arbetskraft och företagslokalisering», *Svensk Sparbankstidskrift* nr 2 1964.
– »Bara fåtal orter i varje län är lämpliga lokaliseringsmål», *Arbetsgivaren* nr 22 1962.
– »Industrialization and manpower», *Byggnadsindustrien* nr 12 1965.
– »Lokalisering i norr», *Svenska Stadsförbundets Tidskrift* 1965.
– orubr. uttalande, *Svenska Stadsförbundets Tidskrift* 1964, s. 903-904.
Olsson, Åke, *Anpassning eller förnyelse? Om arbetarrörelsen och den tekniska utvecklingen under efterkrigstiden*, Helsingborg 1977.
Partiprogram och kommunalt principprogram fastställda av 1975 års partikongress. Socialdemokraterna, Borås 1975.
Paulsson, Thomas, *Ny stad. Människans miljö*, Stockholm 1958.
Pen, J., *Modern nationalekonomi*, Lund 1970.
Pettersson, Rolf & Pettersson, Stefan, »Omlokaliseringens effekter», i *Arkitektur* nr 9 1977.
Plan nr 1 och 2 1947, nr 4 1977 (ledarartiklar).
»Planverkets chef: Tuve-ras kan ske igen. Planerna är för dåliga», *Nerikes Allehanda* 12/12 1977.
Population movements and industrialization. Swedish counties 1895-1930. Volume 11, no. 10 i serien *Stockholm economic studies.* Stockholm 1941.
Poulantzas, Nicos, *Politisk makt och sociala klasser*, Falköping 1970.
»Precisera målen för regionalpolitiken», *Tiden* nr 8 1971 (redaktionell artikel).
Ramström, Dick, »Ett stålverks uppgång och fall – en studie i det naturliga experimentets form av en 'planeringschocks' regionalpolitiska förutsättningar och konsekvenser», Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet, 1977 (stencil).
Rasmussen, Erik, *Komparativ politik 2*, Lund 1969.
Regional policy in Efta. An examination

of the growth centre idea, University of Glasgow. Social and economic studies. Occational papers n. 10, Edinburgh 1968.

Regionalpolitiska studier. Forskningsprogram och utvärdering av den regionalpolitiska stödverksamheten 1965-1975. Lägesrapport från Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), Ds A 1975:12.

Regionalpolitisk forskning och stödverksamhet 1965-1971. En lägesrapport från ERU, Ds In 1972:14.

Renning, Anatol, »Socialdemokratin under efterkrigstiden», i *Från Palm till Palme. Den svenska socialdemokratins program 1882-1960*, Stockholm 1972.

Resultat och reformer. Riktlinjer för socialdemokratisk politik, Stockholm 1964.

Richardson, Harry W., *Elements of regional economics*, Penguin 1969.

Riker, William H., *The theory of political coalitions*, New Haven and London, 5th printing, 1972.

Riksdagstryck.

Roll, Eric, *A History of economic thought*, London, Hertford and Harlow 1966.

Rowan, D.C., *Output, inflation and growth. An introduction to macroeconomics*, Glasgow 1969.

»Samhällets makt över marken är en förutsättning för god samhällsplanering», intervju med Uno Åhrén, *Arkitekttidningen* nr 15 1977.

Samhällsplanering i Sverige. Regionalpolitisk planering. Fysisk riksplanering. Regional trafikplanering. Ett bakgrundsmaterial från arbetsmarknads-, bostads- och kommunikationsdepartementen, u.o. 1974.

Samordnad näringspolitik, Stockholm 1961.

Samuelsson, Kurt, artiklar i *Stockholms-Tidningen* 17/1, 19/1, 26/1, 31/1 och 30/5 1961.

Sandlund, B.M., »Den omedvetna regionalpolitiken», i Rydberg, H. (red.), *Vårt behov av regionalpolitik*, Halmstad 1971.

SAP & LO. Program för aktiv näringspolitik. Näringspolitiska kommitténs slutrapport (u.o., u.å.).

Saushkin, Yu. G., »A history of Soviet economic geography», i *Soviet Geography*, no. 8 1966.

Scitovsky, Tibor, *The joyless economy. An inquiry into human satisfaction and consumer dissatisfaction*, New York 1976.

Senneby, Per-Olof, »Dags att sluta med småplottrandet och lokalpatriotiska känsloutbrott», i *Arbetsgivaren* nr 21 1962.

Statens offentliga utredningar, SOU:

SOU 1938:15. *Betänkande angående »landsbygdens avfolkning».*

SOU 1944:57. *Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. VII.*

SOU 1945:36. *Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering.XI.*

SOU 1948:4. *Markutredningen.I.*

SOU 1948:45. *Svenskt långtidsprogram 1947-1952/53.*

SOU 1949:1-3. *Norrlandskommitténs principbetänkande.*

SOU 1949:39. *Utredning angående Norrlands näringsliv.*

SOU 1950:45. *Planväsendets uppgifter och organisation.*

SOU 1951:6. *Näringslivets lokalisering.*

SOU 1951:30. *Ekonomiskt långtidsprogram 1951-1955.*

SOU 1953:6. *Betänkande angående generella metoder och fysiska kontroller inom investeringspolitiken.*

SOU 1956:53. *Balanserad expansion.*

SOU 1963:49. *Studier i industrilokalisering. (Bilaga 1 till SOU 1963:58.).*

SOU 1963:58. *Aktiv lokaliseringspolitik.*

SOU 1963:62. *Särskilda utredningar. (Bilaga 2 till SOU 1963:58).*

SOU 1963:69. *Lokalisering av statlig verksamhet.*

SOU 1966:1. *Svensk ekonomi 1966-1970 med utblick mot 1980.*

SOU 1967:23. *Ny länsindelning.*

SOU 1969:27. *Länsplanering 67.*

SOU 1969:49. *Lokaliserings- och regionalpolitik.*

SOU 1970:3. *Balanserad regional utveckling.*

SOU 1970:15. *Regionalekonomisk utveckling. (Bilagedel 2 till SOU 1970:3)*

SOU 1970:71. *Svensk ekonomi 1971-1975 med utblick mot 1990.*

SOU 1971:16. *Regional utveckling och planering. (Bilaga 7 till SOU 1970:71).*

SOU 1972:90. *Industriutveckling och utvecklingssamarbete.*

SOU 1974:1-4. *Orter i regional samver-*

kan.
SOU 1974:82. *Samverkan för regional utveckling.*
Stephenson, Gordon, »England bygger nya städer!», *Plan* nr 2 1948.
Sternberger, Dolf, »Legitimacy», i Sills, D. (ed.), *International encyclopedia of the social sciences,* vol 9., London 1972.
Sunesson, Sune, »Den socialdemokratiska statsideologien och fackföreningsrörelsen», i Dencik, Peter & Lundwall, Bengt-Åke (red.), *Arbete, Kapital & Stat,* Stockholm 1974.
– *Politik och organisation. Staten och arbetarklassens organisationer,* Kristianstad 1974.
Svennilsson, Ingvar, »Avvägningsproblem inom sysselsättningspolitiken efter kriget», i SOU 1944:57.
– »Några olösta problem rörande industriens lokalisering», *Tiden* nr 2 1946.
Svenning, Olle, *Socialdemokratin och näringslivet,* Borås 1972.
Svenska bankföreningens yttrande över lokaliseringsutredningen, återgivet i *Ekonomisk Revy* nr 2 1964.
Svenska Metallindustriarbetareförbundet. Kongressprotokoll. 1969.
Svenson, Göte & Thufvesson, Bengt, *Hur planeras Sverige?,* Uddevalla 1971 och 1974 (3. omarbetade uppl.).
Svensson, Jörn, »Illusion och verklighet», *Konkret* nr 4/5 1969.
Svensson, Ronny, »Forskningens inriktning och funktion i ett kapitalistiskt samhälle», *Nordiskt Forum* nr 2 1976.
– »Verk till landsorten – ett beslut mot strömmen», *Arkitektur* nr 9 1977.
»Sverige och 'tredje världen'. Den progressiva imperialismen», *Kommentar* nr 4 1976.
Sveriges Lantbruksförbund, Riksförbundet Landsbygdens folk och Sveriges Skogsägareföreningars Riksförbund, gemensamt yttrande över SOU 1963:58, Stockholm 1964.
Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti. Kongressprotokoll 1940, 1944, 1948, 1952, 1956, 1960, 1964, 1967, 1968, 1969, 1972.
Söderfeldt, Björn, »Hur växer kunskapen», *Häften för kritiska studier* nr 5 1976.
– »Om verklighet och värde», *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 4 1973.
– *Teori och verklighet. Synpunkter på vetenskapsteori och samhällsteori,* rapport nr 78, avdelningen för vetenskapsteori, Göteborgs universitet 1975.
Tarschys, Daniel, & Eduards, Maud, *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag,* Uddevalla 1975.
Therborn, Göran, *Klasser och ekonomiska system,* Kristianstad 1971.
– »Vad gör den härskande klassen när den härskar?», i *Häften för kritiska studier* nr 4 1976.
– *Vad är bra värderingar värda?,* Lund 1973.
Thomson, George, *Capitalism and after,* Letchworth Hertfordshire 1973.
Thorngren, Bertil, »Hur påverkar kontaktsystem den regionala utvecklingen?», i SOU 1970:15.
»Tidens industrikritik. Staten och näringslivet. Ett engelskt arbetsprogram 1 och 11», *Tiden* nr 7 och 8 1945.
»Tidens spegel», *Tiden* nr 2 1956 och nr 8 1963.
Tingsten, Herbert, *Den svenska socialdemokratins idéutveckling. Del 2,* Stockholm 1967.
Törnkvist, Gunnar, »Informationsflöden och företagslokalisering», i *Framtidens stad – Stadens framtid,* Lund 1969.
– *Lokaliseringsförändringar i svensk industri 1952-1960,* Uppsala 1964.
– »Ny drag i den regionala arbetsfördelningen», i SOU 1971:16.
– »Personkontakter och lokalisering. En kartläggning av kontaktmönster och regionala utvecklingstendenser inom svenskt näringsliv», i SOU 1970:14.
– »Studier i industrilokalisering», SOU 1963:49.
Udéhn, Lars, »Friedrich von Hayek och Milton Friedman – de sista Laissez-faire liberalerna?», i *Sociologisk forskning* nr 4 1977.
Weber, Max, *The theory of social and economic organization,* trans. Henderson A.M. & Parsons, Talcott, New York 1947.
Veckans affärer 15/7 1976 (ledare).
Weissglass, Gösta, *Studies on service problems in the sparsely populated areas in northern Sweden.* Geographical reports no. 5. The department of geography, Umeå universitet 1975.
Westerlind, Erik & Beckman, Rune, *Sveriges ekonomi. Struktur och utvecklingstendenser,* Lund 1974.

Vem äger jobben? En tidning från LO om kapitalägarnas envälde i företagen, u.o. 1977.

William-Olsson, Tage, »Ett inlägg i idédebatten», *Byggmästaren* nr 15, 1942.

Williams, Raymond, *The country and the city*, London, Reading and Fakenham 1975.

Williamson, J.G., »Regional inequality and the process of national development; a description of the patterns, i Needleman, L. (ed.), *Regional analysis*, Bungay Suffolk 1972.

Winqvist, K-V m.fl., *Svenska partiapparater. De politiska partiernas organisatoriska uppbyggnad*, Stockholm 1972.

Zetterberg, Hans, »Villkoren för arbetarklassens befrielse. Rättigheter eller klasskamp?», *Sociologisk forskning* nr 1 1975.

Åhrén, Uno, *Arkitektur och demokrati*, KF:s förlag 1942. Nyupptryckt i *Arkitekttidningen* nr 15 1977.

– »Ett planmässigt samhällsbyggande» bilaga till *Bostadssociala utredningens slutbetänkande*, SOU 1945:63.

– »Kontroll över markanvändningen – samhällsbyggandets nyckelproblem», *Tiden* nr 5 1945.

– »Människorna och städerna», *Byggmästaren* nr 20 1942.

– »Planeringsbegreppets omvandling och några koordinationsproblem i samband därmed», *Byggmästaren* nr 20 1942.

– »Prognoser – några principiella synpunkter», *Byggmästaren* nr 1 1942.

– »Samhällsplaneringens uppgifter och metoder», *Social Årsbok* 1947, Stockholm 1948.

Åsard, Erik, *LO och löntagarfondsfrågan. En studie i facklig politik och strategi*. Östervåla 1978.

Öberg, Sture, *Lokaliseringspolitisk debatt – en bibliografi*. Rapport nr 6 i projektet Urbaniseringsprocessen, Institutet för arbetsmarknadsfrågor, institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet 1967.

Öhman, Berndt, »Debatt och politik i lokaliseringsfrågan efter kriget», opubl. seminarieuppsats i ekonomisk historia, Uppsala 1964.

– »LO och arbetsmarknadspolitiken efte andra världskriget» i *Tvärsnitt – 7 forskningsrapporter utgivna till LO:s 75 års jubileum*, Stockholm 1973.

– *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947*, Halmstad 1970.

Summary

Like other capitalist countries Sweden has had its regional problems. People have moved from the northern part of the country to the southern, mainly its three large urban areas Gothenburg, Malmö and Stockholm. In addition the depopulation of the countryside in favour of the densely populated areas in general has been an on-going process since the latter part of the 19th century.

This study does not deal with these and related processes in themselves. Instead it focuses on the official interpretation of the signs of uneven regional development in Sweden. Since the Swedish Social Democratic Party (SAP) governed alone or in coalition with other parties during the period under scrutiny, i.e. 1940-1972, the study mainly becomes a study of that party and its ideology. Perhaps it would be wrong to call this ideology a pure Social Democratic ideology and that is why I also talk about a Social Democratic *state* ideology. This ideology has manifested itself in government bills, reports from government and parliamentary committees and so on.

What are the causes of the uneven regional development with its combined depopulation of large areas and concentration of economic activities and population in a few expanding city areas? What goals should be set up for regional policy? The focus of this study is on the official answers to these questions.

In 1952 the riksdag decided on a location policy consisting of provisions for regional planning and consultations with representatives of private industry. In 1964 this policy was completed with subsidies to industry-owners willing to locate in a special support area in the northern half of Sweden. This policy was officially called »active location policy». Around 1970 it was enlarged with a richer selection of locational means. Officially this signified the introduction of a »regional policy» aiming at influencing not only the location of industrial activities but also relocation of state institutions from Stockholm to medium-sized cities. This regional policy was said to represent a growing consciousness of the role played by the public sector in regional development. Ironically the location policy up to 1970 was almost exclusively directed at private industry, while the public sector together with the non-industrial commercial and bureaucratic parts of the private economy seem to have been the main determinants of the concentration process.

Already in the forties there were expressed demands for putting a brake on the depopulation of the countryside. Representatives of all political parties seemed to be worried about this development. In the riksdag demands were voiced for a government committee to investigate the problem.

A special Norrland committee was set up with the task of investigating the

problems related to the northern part of the country. In 1949 it published its main findings. There it was said that no one should be forced to leave Norrland due to a lack of employment. This goal was supposed to be reached without disturbing the so-called market forces, i.e. the laws of capitalist development.

In the forties and the fifties there was also discussion among Swedish planners with regard to formulating goals in terms of »harmonious regions». A radical Swedish architect, Uno Åhrén, was inspired by the American urban theorist Lewis Mumford, who had developed a normative regionalism with a strong anti-capitalist tendency. Though not sharing this anti-capitalism to its utmost consequences Åhrén urged the planning of regions around cities with a limited population size. He thought that cities of 5 000-50 000 inhabitants would be the most favourable for social and cultural relations.

However, already from the beginning we can see a latent conflict in the ideology between what is desirable from a regional point of view and what is necessary from an economic point of view. This conflict is manifest in the first official publication dealing with the regional problem on a nation-wide scale (*Näringslivets lokalisering,* SOU 1951:6). There it is said that *if* economic effectivity demands a concentration of economic activities and population we must accept this and abandon those regional desires not in harmony with this necessity. The content of regionalism thus becomes determined by a reference to a higher capitalist logic.

In 1961 the Confederation of Trade Unions in Sweden, Landsorganisationen (LO), published a report which became something of a general political program for SAP during the sixties. In this report, *Samordnad näringspolitik,* a position is taken unreservedly in favour of a strong concentration of economic activities and population. »Economic growth» is said to demand such a development and since this growth is described as a necessity for a higher living standard there is no room for regional goals like checking the depopulation of the countryside or of Norrland or constructing »harmonious regions».

Two years later (i.e. 1963) this report from LO was followed by two reports from government committees. One of them (*Aktiv lokaliseringspolitik,* SOU 1963:58) was in favour of locational subsidies to industries willing to establish themselves in the inner parts of Norrland. The second report (*Lokalisering av statlig verksamhet,* SOU 1963:69) urged that some 90 state institutions be moved from Stockholm to other towns. However, both reports were received with strong criticism by LO and SAP. In the biggest daily newspaper affiliated to the two workers' organisations, *Stockholms-Tidningen,* the editor Kurt Samuelsson agitated for strong geographic concentration.

In the government bill 1964:185 the attitude towards the on-going concentration process was mainly favourable, reflecting the discussion in the LO-report. However, there was also included the possibility of granting limited industrial subsidies to those willing to locate in a special area which was larger than that proposed in the preceding report SOU 1963:58. It was even admitted that subsidies might be paid to industries outside this area in situations where

unemployment was an acute problem The riksdag decision confirmed the government bill and so the »active» location policy of the sixties was inaugurated.

As was anticipated in the LO-report and in various statements from leaders of LO and SAP, the remainder of the sixties witnessed a tremendous population movement from the countryside to the densely populated areas and from the north of Sweden to the three large urban areas in the south. This process was supposed to be an indispensable necessity for the »economic growth» which was in its turn supposed to produce »a higher living standard». The right of finding a job near home was never thought of as an element of that living standard, at least not in the state ideology.

At the SAP congresses of 1967, 1968 and 1969 there were signs of a growing dissatisfaction with the party's official attitude towards the present regional development. Especially at the last of these three congresses voices from the northern part of Sweden desperately demanded policies to put a brake on the one-sided depopulation process and to generate employment in that part of the country. These critical voices also suspected there would be declining political support for SAP if regional policy was not changed.

In 1969-1971 several books were also published representing Social-Democratic self-criticism of the mainly favourable attitude to the so-called structural-rationalizing process with its regional consequences. In one of these books (*Hotet mot arbetarrörelsen*) the two aurthors, Jan Lindhagen and Macke Nilsson, maintained that the working class was transformed from »a class for itself» back to »a class in itself» due to the social uprooting which was an effect of the »structural-rationalizing» process uncritically urged by SAP. In the dispersed medium-sized industrial towns there had been deep social, cultural and political bonds among the workers welding them together into »a class for itself». Around the SAP local organization there had gathered a host of connected organizations like the local branches of the trade union movement (LO), the co-operative movement (KF), the Workers' Educational Association (ABF), the Social-Democratic youth organization (SSU) etc. In the anonymous socially heterogenous metropolitan areas the party and its connected organizations had to compete with various commercial activities for the interest of the workers and it became more difficult to gather the workers around the party.

The leaders of the party were not insensitive to the growing criticism. In the beginning of the seventies the government introduced a richer variety of subsidies to private industries and it was also decided to relocate civil service departments outside Stockholm. The communities (»kommunerna») were ordered in a four-level hierarchy with the three metropolitan areas at the top followed in descending order by so-called primary centres, regional centres and municipal centres. These different classes of communities were to be equipped with different varieties of services, schools, shops, hospitals and so on in proportion to their rank.

This classification was strongly criticized by the Centre Party, which was an ardent adversary of any such arrangement. According to the Centre Party this classification would doom the communities to a hopeless stagnation. Accord-

ing to SAP, however, the classification combined with a more precise planning and more differentiated measures would lead to a smoother development throughout the country. Thanks to the new policy the population movement between the regions was supposed to decline. It should be noted that no regions (»län») or communities were promised employment in order to stop involuntary emigration. »A considerable population movement» was said to be necessary even in the future. Otherwise there was supposed to be no »economic growth» and no »higher living standard».

In 1965 an official group was set up to initiate and coordinate regional research in Sweden (Expertgruppen för regional utredningsverksamhet, ERU). In 1970 this group published an official report (*Balanserad regional utveckling*, SOU 1970:3). There was presented an effort to explain the main outlines of regional development. Its point of departure was a utility assumption rooted in the theory of marginal economics. In chapter 9 of the present study it is shown how this utility approach was used in a tautological manner. The actual regional development was seen as a result of »rational» choices made by individuals to maximize their utilities. The fact that an individual had moved was taken as proof that he had thereby maximized his utility. Thus the utility was given no content independent of the observed act.

The same type of reasoning occurred in a book on Swedish planning (*Hur planeras Sverige?*) written by two official planners both strongly involved in the preparatory work for the regional policy of the seventies. The two authors, Göte Svenson and Bengt Thufvesson, also legitimized the concentration process by referring to it as a result of »economic liberty» which was in its turn said to be an expression of »the individual's choice of life career». Like the authors of the above-mentioned ERU report, Svenson and Thufvesson overlooked the social content of the concentration process. They presupposed that this process was freely chosen and to the advantage of all individuals irrespective of their social positions. This socially neutral way of looking at regional development and its consequences is a striking feature of the state ideology throughout the period under study.

Leaving aside smaller differences between the various texts investigated in the present study, the ideological pattern that has coloured regional policy can be summarized in the following table.

The necessary 1.	Competition and technological development – reinforced by state policies – lead to (capitalist) economic growth
	DEMANDING
The necessary 2.	a considerable concentration of economic activities and population
	LEADING TO
The desirable 1.	a higher living standard, i.e. higher and – thanks to state redistribution – more equally distributed individual and collective consumption
	PERMITTING
The desirable 2.	higher and more equal consumption also by individuals in different regions
	PROVIDED THERE IS
The necessary 3.	a concentration of people and consumer resources inside the regions
	IN ITS TURN PERMITTING
The desirable 3.	a somewhat reduced population movement from the non-expanding to the expanding regions.

In the last analysis this ideological pattern rests upon a specific combination of *production determinism* and *consumption socialism*. The economic development is seen as a process generated by two determinants, competition and technology. These determinants are considered to be a type of natural laws divorced of social content. In contrast to a socially stamped marxist determinism SAP adheres to an allegedly socially irrelevant production factor theory, e.g. earlier represented by the liberal John Stuart Mill in the 19th century. It is a mechanical production determinism. The alleged natural laws of production are supposed to produce a higher living standard provided there is a state redistribution of the production results. This redistribution should be based on the ethical principles of justice and equality which belong to the Social-Democratic ideology. This dimension of the ideology might be called SAP:s *ethical socialism*. In contrast to a marxist analysis of capitalism as a specific stage of historical development SAP tends to treat it as a timeless natural form of »economy» giving rise to consequences whose main features are impossible to change. To these consequences belongs the concentration of economic activities and

population. According to SAP ideology this effect is not an end in itself but an indispensable pre-requisite of the utmost goal of politics, i.e. a higher living standard or – to put it more precisely – a higher and more equally distributed individual consumption capacity. The redistribution is reserved for the consumer area and does not touch the production sphere. The existing distribution of the means of production is looked upon as a given condition for the redistribution of its results.

»Economic growth» in its various linguistic forms (»economic efficiency», »a higher GNP», »the natural forces of economic development» etc.) has always appeared as a concept with a self-evident content. It has appeared as a magic formula (a legitimation symbol) excluding alternative regional goals and forbidding regional measures supposed to disturb the higher rationality of profitable production. In spite of a lack of evidence this growth logic has appeared as a natural law. »The demands of economic growth» have played the same role in the state ideology as »the will of God» in the Christian religion. One consequence of this is a remarkable passivity in regional policy, a passivity which is perhaps unique among capitalist countries at the same level of development. Not until 1970 was a richer variety of regional measures decided on. Then, ironically, the tremendous population movement of the sixties seemed to have reached its peak due to factors external to conscious regional policy.

This study stops at 1972 at the riksdag's adoption of the bill 1972:111, also called »the Sweden plan». The growth logic of this plan is well in line with the ideological pattern found in the previous period. However, the growth ideology now is more precise with respect to the regional problem. More elaborate regional planning, the classification of the communities, and a richer variety of policy measures are elements of a more precise and flexible regional policy. The state ideology is still growth-determined but it is not as rigid as before. It remains to be seen what consequences this will lead to. In fact, regional development in the beginning of the seventies seems to have taken another course, whatever its causes. The problems regarding location of economic activities seem to be transformed into one: the future possibilities of any continued production.

Innehåll

Förord 5

1. Inledning 6
1.1. Den ojämna regionala utvecklingen 6 - *1.2. Undersökningens objekt* 10 - Centrala föreställningar i SAP:s ideologi 10 - *1.3. Det nödvändiga och det önskvärda – problemställningarna* 15

2. Lokaliseringsfrågan under fyrtiotalet 18
2.1. Landsbygdens avfolkning 19 - Om den »naturliga jämvikten» mellan befolkningen i stad och på land 19 - Motioner och riksdagsdebatt 21 - *2.2. Norrlandsfrågan* 22 - Ännu en norrlandsutredning 23 - Norrbotten och »det naturliga folköverskottet» 26 - *2.3. Socialdemokratin och arbetslöshetens ojämna fördelning* 27 - Arbetarrörelsens efterkrigsprogram 28 - Myrdalskommissionen 29 - Efterlyses: »en mera planmässig dirigering av industriens lokala fördelning» 30 - *2.4. Ett grundläggande föreställningsmönster* 31

3. Regionalt tänkande hos svenska samhällsplanerare 33
3.1. Lewis Mumfords regionalism 36 - Kapitalism, industrialisering och urbanisering 36 - Regionalismen som ideal 37 - Mumfords antikapitalism 40 - *3.2. De svenska samhällsplanerarna och regionalismen* 40 - Uno Åhrén – en delvis Mumford-inspirerad arkitekt 41 - Ingvar Svennilsson – en föga Mumford-inspirerad nationalekonom 43 - Den lönsamhetsbestämda regionalismen 44 - Storstaden som ideal 46 - *3.3. Regionalismens fiasko* 47

4. Lokaliseringsfrågan under femtiotalet 50
4.1. Lokaliseringspolitikens målsättning fastlagd 50 - »utredningen angående näringslivets lokalisering» 50 - Lokaliseringsfrågan i riksdagen 53 - *4.2. Byggnadsregleringen som lokaliseringspolitiskt instrument* 55

5. Sextiotalets lokaliseringspolitik – utredning och riksdagsdebatt 58
5.1. Den »Näslundska utredningen» 59 - Utredningens målformulering 60 - »Utredningen som fuskade» 62 - *5.2. »Tillväxt» och »jämlikhet» i lokaliseringsdebatten* 64 - *5.3. De politiska partierna och 1964 års lokaliseringsbeslut* 67 - Den generella målsättningen 67 - Målens precisering 70 - SAP och centerpartiet 71

6. LO, SAP och lokaliseringsfrågan
6.1. LO och lokaliseringspolitiken 74 - »Samordnad näringspolitik» 74 - LO-kongressen 1961 76 - »Arbetskraften måste vara rörlig och anpassningsbar» 77 - *6.2. Lokaliseringsfrågan på SAP:s partikongresser* 78 - 1956 års partikongress 78 - 1960 års partikongress 80 - 1964 års partikongress 81 - Resultat och refor-

mer 82 - *6.3. Vänner och kritiker av storstaden* 83 - Koncentration både nödvändig och önskvärd 83 - Koncentration varken nödvändig eller önskvärd 85 - »Vårt svenska establishment» 86 - Samhällsplanerarnas regionalism än en gång 87 - *6.4. SAP:s ideologi – produktionsdeterminism och konsumtionssocialism* 90

7. Socialdemokratisk omprövning? 93
7.1. »Det stora raset» 93 - *7.2. Den »näringspolitiska offensiven»* 94 - LO-kongressen 1966 94 - SAP-kongressen 1967 95 - SAP-kongressen 1968 97 - SAP-kongressen 1969 98 - Metallkongressen 1969 100 *7.3. Kritiska röster* 101 - *7.4. Ny målsättning?* 102 - »Tillväxt» och »regional balans» 103 - »Den spontana näringsgeografiska utvecklingen» 104

8. »Sverige-planen» 107
8.1. Efterlyses: »en mer målmedveten och effektiv regionalpolitik» 107 - Sju LO-utredare 108 - SAP-kongressen 1972 110 - *8.2. Proposition 1972:111 eller »Sverige-planen»* 111 - Den språkliga framställningen – samma logik men ny framtoning 112 - Befolkningsramar och ortsklassificering 114 - Ett praktisktpolitiskt regionbegrepp 116 - *8.3. SAP och Centerpartiet* 118

9. Den tillväxtbestämda lokaliseringsideologien 122
9.1. »Tillväxten» som symbol för det opåverkbara 122 - Expertgrupp utsedd 123 - »Tillväxt» som ökad produktivitet i industrin 124 - Varning för »fastfrysning» av näringslivets struktur 127 - *9.2. Regional utveckling som ett resultat av de tre »sektorernas» val* 129 - *9.3. »Läsebok för svenska folket»* 134 - »Tillväxt» – en saffransbulle som måste bakas större för att kunna delas mera rättvist 134 - Storstadskoncentration och avfolkning som ett resultat av »individens frihet att välja levnadsbana» 136 - »Näringsfriheten» – en »omistlig beståndsdel» av samhällssystemet 138

10. Regionalpolitiskt handlingsutrymme – trots allt 140
10.1. Storstadskoncentration – maktkoncentration 140 - Industrilokaliseringspolitik eller regionalpolitik? 140 - »Beslutsfattarnas kontorslandskap» 143 - *10.2. Det lokaliseringsbara utrymmet* 145 - Lokaliseringsbara enheter 146 - En rikare medelsarsenal 150 - Etableringskontroll 152

11. Det ideologiska mönstret – sammanfattning och slutsatser 158
11.1. Det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda 158 - *11.2. SAP:s ideologi* 63 - *11.3. Språklig legitimering* 168 - *11.4 Kapitalismen – en given förutsättning* 173

Noter 177
Litteratur 213
Summary 222

Ingemar Elander
Det nödvändiga och det önskvärda

Landsbygdens avfolkning, flyttningsströmmarna från Norrland, storstadskoncentrationen – hur har den officiella attityden till dessa företeelser sett ut? Har man från statligt håll oroats av den geografiska koncentrationen? Har den tolkats som ett resultat av obevekliga naturkrafter eller har man rent av sett den som något övervägande positivt?

I denna bok analyseras officiellt material alltifrån *Betänkande angående "landsbygdens avfolkning"* 1938 till och med *"Sverige-planen"* 1972. Därutöver behandlas också de regionalpolitiska föreställningarna hos SAP- och LO-ledningen, Arbetsmarknadsstyrelsen, samhällsplanerare, regionalekonomiska experter, kritiska röster på socialdemokratiska och fackliga kongresser med flera.

Ur det undersökta materialet växer det fram ett ideologiskt mönster, som kännetecknas av ett spänningsfyllt förhållande mellan det ekonomiskt nödvändiga och det regionalt önskvärda. Boken utmynnar i en koncentrerad bild av socialdemokratisk ideologi sådan den kommit till uttryck i regionalpolitiken.

ISBN 91 85 118 427